

ISSN: 1410-2625

# **BISNIS & EKONOMI POLITIK**

## Quarterly Review of the Indonesian Economy

---

Volume 8, Nomor 4, Desember 2007

---

**Refleksi Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi di Indonesia**

*M. Fadhil Hasan*

**Dampak Kepemilikan Silang terhadap Persaingan Usaha:  
Kasus Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia**

*M. Fadhil Hasan dan Evi Noor Afifah*

**Dampak Ekonomi Persaingan Usaha  
pada Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia : Aspek Kerugian Konsumen**

*Nurul Achjar*

**Aspek Ekonomi dan Persaingan  
pada Industri Telekomunikasi Seluler Indonesia**

*Mohamad Ikhwan Modjo*

**Kajian Hukum Persaingan Usaha  
pada Industri Telekomunikasi Seluler Indonesia**

*Rikrik Rizkiana*

**Kinerja Keuangan pada Industri Seluler di Indonesia:  
Paska Divestasi Indosat**

*Usman Hidayat*

**Indikator Ekonomi Indonesia Triwulan III Tahun 2007**

*Sugiyono*

# **BISNIS & EKONOMI POLITIK**

Quarterly Review of the Indonesian Economy

Published by  
Institute for Development of Economics and Finance (INDEF), Jakarta-Indonesia  
ISSN: 1410-2625

---

Advisory Board:

**Dorodjatun Kuntjoro-Jakti**, University of Indonesia  
**Emil Salim**, University of Indonesia  
**Juwono Sudarsono**, University of Indonesia  
**Muslimin Nasution**, MWA Bogor Agricultural University  
**Nurimansjah Hasibuan**, Sriwijaya University  
**Suroso Imam Zadjuli**, Airlangga University

Director:

**M. Fadhil Hasan**, Director of INDEF

Editor-in-Chief:

**Bustanul Arifin**, Institutional Economics

Assistants to the Editor:

**Deniey Adi Purwanto**, Macro Economics, Monetary and Banking  
**Enny Sri Hartati**, Development Economics

Editorial Board:

**Aviliani**, Banking and Finance  
**Didik J. Rachbini**, Development Economics, Political Economy  
**Didin S. Damanhuri**, Development Economics, Political Economy  
**Dradjad H. Wibowo**, Macro Economics, Development Economics  
**Faisal H. Basri**, Development Economics  
**Iman Sugema**, Macro Economics, Monetary and Banking  
**Indra J. Piliang**, Political Science  
**M. Fadhil Hasan**, Agricultural Economics, International Trade  
**M. Nawir Messi**, Industry and Trade, Environmental Economics  
**Ravli Harun**, Law  
**Rina Oktaviani**, International Trade  
**Syamsul Muarif**, Industry and Trade

---

Bisnis & Ekonomi Politik (Quarterly Review of the Indonesian Economy) is devoted to the study of political economy and business issues, focusing on encouraging transparency in economic decision making process in Indonesia. The review is published quarterly in January, April, July and October by the Institute for Development of Economics and Finance (INDEF), Jakarta, Indonesia. Subscription information, change of address, request for advertising rate and other business correspondence should be sent to: Bisnis & Ekonomi Politik (Quarterly Review of the Indonesian Economy) INDEF, Jl. Batu Merah No.45, Pejaten Timur, Jakarta 12510, Indonesia. e-mail at: [indef@indo.net.id](mailto:indef@indo.net.id), Facsimile at +62-21-7919-4018, Website: [www.indef.or.id](http://www.indef.or.id)

# **BISNIS & EKONOMI POLITIK**

Quarterly Review of the Indonesian Economy

Volume 9, Nomor 1, Januari 2008

## **CONTENTS**

<b>Refleksi Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi di Indonesia</b> <i>M. Fadhil Hasan</i>	1
<b>Kepemilikan Silang, Pola Tarif dan Persaingan Usaha pada Industri Telepon Seluler di Indonesia</b> <i>M. Fadhil Hasan dan Evi Noor Afifah</i>	9
<b>Persaingan Industri Telekomunikasi dan Pengaruhnya terhadap Kesejahteraan</b> <i>Nurul Achjar</i>	29
<b>Aspek Ekonomi dan Persaingan pada Industri Telekomunikasi Seluler Indonesia</b> <i>Mohamad Ikhsan Modjo</i>	41
<b>Persaingan Usaha Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia: Perspektif Hukum</b> <i>Rikrik Rizkiana, Albert Boy Situmorang &amp; Hermanto Muljo</i>	51
<b>Kinerja Keuangan pada Industri Seluler di Indonesia: Pasca Divestasi Indosat</b> <i>Usman Hidayat</i>	61
<b>Perkembangan Ekonomi Indonesia Triwulan III Tahun 2007</b> <i>Ahmad Erani dan Sugiyono</i>	73

## Refleksi Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi di Indonesia

M. Fadhil Hasan

Persaingan usaha yang sehat akan menguntungkan bukan hanya konsumen, akan tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Persaingan sehat akan menghasilkan harga yang lebih rendah dan jumlah produksi yang lebih banyak. Selain itu, pasar dengan persaingan yang sehat juga akan berproduksi dengan biaya rata-rata minimum, yang berarti terdapat proses produksi yang lebih baik dan pemborosan yang lebih kecil atas sumber daya. Kesemua hal ini berarti konsumen, masyarakat dan negara akan lebih diuntungkan atas banyaknya pilihan produk dan proses produksi yang lebih efisien.

Kebijakan yang mendukung persaingan usaha yang sehat juga telah menjadi isu global dan nasional. Berbagai negara telah memiliki undang-undang dan aturan yang mengatur tercipta dan terpeliharanya persaingan usaha yang sehat. Sementara di Indonesia, telah terdapat Undang-Undang (UU) No. 5 tahun 1999 yang mengatur tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Maksud dari undang-undang ini adalah: (1) melindungi kepentingan umum, yaitu efisiensi ekonomi

guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat, (2) memastikan kesempatan yang sama bagi perusahaan besar, sedang dan kecil, dan (3) mencegah adanya praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.

Inti dari UU No. 5 Tahun 1999 adalah melarang kesepakatan, aktivitas dan penyalahgunaan dominasi pasar yang dilakukan satu atau beberapa perusahaan. Kesepakatan yang dilarang antara lain termasuk oligopoli, penentuan atau diskriminasi harga, *predatory pricing*, pembagian pasar, *group boycotts*, kartel, perserikatan antar perusahaan, oligopsoni, *vertical integration*, *exclusive dealing* dan perjanjian dengan pihak asing yang dapat mengakibatkan praktek usaha tidak sehat. Aktivitas yang dilarang antara lain: monopoli, monopsoni, *market control*, *predatory pricing*, persekongkolan dalam penawaran dan mendapatkan rahasia pesaing.

Dalam hal ini, Komisi Pengawas dan Persaingan Usaha (KPPU) yang diresmikan pada tanggal 7 Juni 2000 dibentuk sebagai

## Refleksi Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi di Indonesia

implementasi dari Undang-Undang No. 5 tahun 1999. Lembaga ini berfungsi memeriksa berbagai pihak yang diduga melanggar UU No. 5 tahun 1999, memberi putusan dan menjatuhkan sanksi kepada para pelaku usaha yang terbukti melanggar usaha tersebut. Sampai saat ini, beberapa kasus pelanggaran persaingan usaha tidak sehat telah diselesaikan oleh KPPU. Kasus-kasus ini antara lain adalah kasus PT Indomarco Prismatama, PT Indomobil Sukses International, dan beberapa kasus lainnya.

Kasus aktual yang ditangani oleh KPPU belum lama ini adalah menyangkut industri telekomunikasi seluler di Indonesia. Pada tanggal 19 November 2007, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menyatakan Temasek Holdings (Temasek), satu lembaga investasi milik pemerintah Singapura, melanggar Undang-Undang nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pihak Temasek dinyatakan bersalah karena memiliki saham pada perusahaan sejenis di bidang usaha dan pasar yang sama, yakni PT Telekomunikasi Selular (Telkomsel) dan PT Indosat Tbk. Dimana pangsa pasar kedua perusahaan ini terus meningkat sejak terjadi struktur kepemilikan silang (*cross ownership*) oleh Temasek, dan kini menguasai 83 persen pangsa seluler di Indonesia. Dengan kata lain, KPPU memutuskan bahwa telah terjadi pelanggaran oleh Temasek melalui kepemilikan silang pada Telkomsel dan Indosat.

Dugaan ini bukan tidak beralasan, KPPU menunjukan struktur kepemilikan silang Temasek pada Telkomsel dan Indosat menyebabkan adanya *price-leadership* (penentu tarif) dalam industri telekomunikasi seluler di Indonesia, yang merugikan konsumen (*consumer losses*) dan mengakibatkan pasar industri seluler menjadi tidak kompetitif. KPPU juga memvonis bahwa Temasek memiliki pengaruh sangat kuat dalam setiap keputusan di Telkomsel dan Indosat, serta secara sengaja menghambat perkembangan Indosat sehingga tidak efektif bersaing dengan Telkomsel.

Lebih jauh, KPPU mensinyalir Temasek dalam beberapa tahun belakangan telah mengerdilkan peran Indosat dalam industri seluler di Indonesia. Tujuan dari pengkerdilan Indosat adalah agar Telkomsel menjadi penguasa pasar dan bisa memegang peran *price leadership*. Hal ini diindikasikan dari pembangunan *Base Transmitter System* (BTS) Indosat yang mengalami perlambatan. Padahal, industri seluler adalah bisnis jaringan. Besarnya jumlah BTS merupakan instrumen utama untuk memenangkan persaingan, dimana pertumbuhan pelanggan akan berbanding lurus dengan *coverage area* (cakupan wilayah) operator tersebut. Sehingga tidak mengherankan lambatnya pertumbuhan BTS Indosat menyebabkan Telkomsel memegang posisi dominan. Terbukti saat Indosat menurunkan tarif, Telkomsel tidak terpengaruh. Sebaliknya, saat Telkomsel

menaikkan tarif, tarif Indosat pun ikut meningkat.

Dalam hal ini, Temasek memang tidak terkait langsung dengan Telkomsel dan Indosat. Temasek masuk ke dua operator tersebut melalui berbagai anak perusahaannya (Lebih lengkap lihat: *Dampak Kepemilikan Silang terhadap Persaingan usaha: Kasus Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia*). Sebagai contoh, Temasek masuk menguasai Telkomsel melalui salah satu anak perusahaannya, Singapore Telecom Mobile Pte.Ltd, yang menguasai 35 persen saham Telkomsel. Sementara, Pemerintah Indonesia melalui PT Telkom menguasai 65 persen sisa saham. Persentase kepemilikan yang lebih kecil dari Pemerintah Indonesia tidak menghalangi Temasek untuk memegang kendali perusahaan. Sebab saham mayoritas yang dimiliki Pemerintah melalui PT Telkom adalah sekedar saham pasif, yang tidak memiliki pengaruh cukup kuat pada operasional perusahaan. Atas argumentasi tersebut, KPPU menyatakan Temasek bersalah melanggar pasal 27 huruf (a) UU Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pernyataan bersalah ini dibacakan dalam sidang pembacaan perkara No 7/ KPPU-L/2007 tentang dugaan pelanggaran pasal 27 huruf 1 UU No 5/1999 di kantor KPPU. Dalam pembacaan perkara tersebut terdapat 10 pihak terlapor, yang semuanya merupakan kepanjangan tangan dari Temasek. Terlapor I: Temasek Holdings Pte. Ltd, Terlapor II : SingTel, Terlapor III: STT

Communications Ltd, Terlapor IV: Asia Mobile Holdings Company Pte Ltd, Terlapor V: Asia Mobile Holdings Pte Ltd, Terlapor VI: Indonesia Communications Ltd, Terlapor VII: Indonesia Communications Pte Ltd, Terlapor VIII: Singapore Telecommunications Pte Ltd, Terlapor IX: Singapore Telecom Pte Ltd. Dalam sidang ini, KPPU menyatakan adanya hubungan sebab-akibat yang jelas antara kepemilikan silang (*cross ownership*) Temasek dengan kerugian di industri seluler. KPPU membeberkan bahwa kepemilikan silang (*cross ownership*) Temasek di Indosat dan Telkomsel telah menimbulkan kerugian konsumen di industri seluler sebesar Rp 14,7 triliun-30,8 triliun selama 2003-2006.

Untuk itu, KPPU memerintahkan Temasek Holding Company dan beberapa anak usahanya, yaitu STT (Singapore Technologies Telemedia), STT Communication, Asia Mobile Holdings Company, Asia Mobile Holdings, Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., SingTel, SingTel Mobile, serta Telkomsel, membayar denda kepada negara masing-masing Rp25 miliar. KPPU juga memerintahkan Telkomsel untuk menghentikan praktik pengenaan tarif tinggi dan selanjutnya harus segera menurunkan tarif layanan seluler sekurang-kurangnya 15 persen dari tarif yang berlaku sekarang. Hal ini ditetapkan untuk menurunkan tarif seluler di Indonesia yang masih dianggap tinggi. Telkomsel disinyalir

## Refleksi Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi di Indonesia

sudah mencapai skala ekonomis, sehingga seharusnya mereka sudah bisa memberikan harga yang bersaing.

Selain itu, KPPU memerintahkan Temasek dan anak perusahaannya untuk menghentikan kepemilikan saham silangnya di Telkomsel dan Indosat, dengan cara melepas seluruh kepemilikan sahamnya di salah satu perusahaan tersebut. Pelepasan saham itu diberi toleransi waktu paling lama dua tahun, terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap. Pembeli saham maksimal hanya boleh membeli lima persen dari total saham yang dilepas. Pembeli juga tidak boleh terasosiasi dengan Temasek Holding maupun pembeli lain. KPPU juga meminta Temasek dan anak perusahaannya untuk melepas hak suara dan hak mengangkat direksi serta komisaris pada salah satu perusahaan yang akan dilepas (Telkomsel atau Indosat) hingga dilepasnya saham secara keseluruhan.

\*\*\*\*

Keputusan tersebut, di satu sisi, layak mendapat apresiasi masyarakat. Monopoli Grup Temasek atas industri telekomunikasi seluler Indonesia memang sudah lama dirasakan dan tidak disukai oleh masyarakat. Beberapa kajian tentang kondisi industri telekomunikasi seluler, seperti misalnya kajian oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi Masyarakat (LPEM) FEUI dan *Institute for*

*Economics Development and Finance* (Indef), juga telah menyimpulkan bahwa terdapat praktek persaingan yang tidak sehat yang merugikan masyarakat. Begitu juga, hasil penyidikan yang dilakukan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) menemukan bahwa biaya produksi untuk panggilan dan SMS sangatlah rendah, sementara tarif yang dikenakan Telkomsel dan Indosat sangat tinggi, jauh di atas ongkos produksi. Sehingga kebijakan tarif yang ditetapkan tentu saja merugikan pelanggan.

Di sisi lain, keputusan KPPU untuk menunda pelepasan saham Grup Temasek pada Telkomsel atau Indosat selama dua tahun dan maksimal sebesar lima persen juga menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat dan pengamat. Jangka waktu dua tahun, setelah adanya keputusan hukum tetap, dirasakan terlalu lama dan akan memberikan ruang ketidakpastian yang besar, bagi para *stakeholders* perusahaan terutama manajemen operator terkait maupun calon investor potensial. Ketidakpastian ini pada gilirannya akan mempengaruhi kinerja dari manajemen perusahaan dan keseriusan investor baru untuk menanamkan saham. Seharusnya proses divestasi ini bisa dilakukan secara lebih cepat sebagaimana umumnya proses divestasi normal yang dapat dilakukan dalam jangka waktu enam sampai dua belas bulan.

Begitu juga, batasan kepemilikan sebesar lima persen saham pada calon

## Refleksi Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi di Indonesia

investor dirasakan sebagai keputusan yang kontroversial untuk beberapa alasan.

*Pertama*, tidak jelas apa yang menjadi bahan pertimbangan KPPU untuk sampai pada kesimpulan batas maksimum sebesar lima persen. Mengapa tidak Sepuluh persen atau lima persen, atau bahkan lebih kecil. Disini seharusnya terdapat penjelasan yang lebih bersifat teknis, ekonomis dan hukum berkaitan dengan pembatasan kepemilikan saham ini sehingga dapat dilihat manfaat yang diperoleh bagi perkembangan industri yang lebih sehat.

*Kedua*, pembatasan maksimum lima persen dari total saham yang akan dijual juga bisa menyebabkan persoalan baru yang bertolak belakang dengan upaya menciptakan persaingan usaha yang sehat. Pembatasan kepemilikan lima persen akan menyebabkan pihak Temasek sebagai satu-satunya pemain yang memiliki kepemilikan besar apda Indosat dan Telkomsel, yang berpotensi untuk tetap melanggar ketentuan lain dari UU No. 5/1999 ini.

*Ketiga*, pada gilirannya hal ini akan memberikan dampak negatif pada *shareholders* (pemerintah dan publik), dan berpotensi untuk menyebabkan terjadinya stagnasi pertumbuhan perusahaan. Jumlah saham sebesar maksimal lima persen yang dimiliki oleh para investor baru tidak akan menimbulkan insentif kuat bagi mereka untuk melakukan pengawasan lebih pada perusahaan. Sebaliknya, jumlah saham yang

relatif kecil akan menyebabkan para investor baru untuk sekedar melakukan *free-ride* dari pengawasan yang dilakukan pemerintah.

Demikianlah, maka pada edisi ini kami mengambil topik bahasan tentang persaingan usaha pada industri telekomunikasi seluler di Indonesia. Selain merupakan topik yang aktual dan menarik, diharapkan pembahasan ini dapat memperkaya informasi kepada publik juga sebagai bahan pertimbangan bagi berbagai pihak untuk dapat melihat kasus ini secara lebih menyeluruh sehingga dapat dihasilkan keputusan yang lebih baik dan tepat. Semuanya bermuara pada upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat pada industri telekomunikasi seluler Indonesia di masa mendatang.

\*\*\*\*

Atas dasar latar belakang di atas, beberapa tulisan tentang persaingan usaha pada industri telekomunikasi di Indonesia akan disajikan dalam BEP Volume 8 Nomor 4 tahun 2007. Tulisan-tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Dampak Kepemilikan Silang terhadap Persaingan Usaha: Kasus Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia (Dr. M. Fadhil Hasan & Evi Noor Afifah, MSE). Dalam tulisan ini dijelaskan bahwa terdapat dua pendapat yang saling bertentangan mengenai pengaruh dari indeks konsentrasi



## Refleksi Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi di Indonesia

- terhadap kinerja pasar. Teori pertama mengatakan bahwa dengan semakin terkonsentrasinya suatu industri, maka semakin mudah bagi perusahaan-perusahaan tersebut untuk mengkoordinasikan kebijakan (kolusi). Kolusi yang berhasil akan meningkatkan keuntungan. Teori kedua mengatakan bahwa struktur pasar tidak mempengaruhi tingkat keuntungan. Karena perusahaan yang berhasil mendapatkan pangsa pasar yang besar karena perusahaan tersebut lebih efisien. Pada industri telekomunikasi seluler di Indonesia terbukti berlaku teori pertama
2. Dampak Ekonomi Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia: Aspek Kerugian Konsumen (Dr. Nuzul Achjar), menjelaskan bahwa kepemilikan silang Temasek pada Telkomsel dan Temasek menyebabkan mereka dapat mengendalikan tarif telepon yang lebih tinggi dari yang seharusnya. Hal ini dibuktikan dengan membandingkan tarif di Indonesia dengan tarif di beberapa negara. Selisih tarif inilah yang kemudian merupakan besaran kerugian konsumen.
  3. Aspek Ekonomi dan Persaingan pada Industri Telekomunikasi Seluler Indonesia (Dr. Ikhsan Modjo), di mana dijelaskan bahwa jasa telekomunikasi seluler bukanlah pasar yang bersifat natural monopoli. Pasar ini sesungguhnya lebih mendekati konsepsi pasar persaingan monopolistik yang tidak mengharuskannya ada *economic scale* yang membatasi jumlah produsen yang menawarkan produknya di dalam pasar. Dengan sifatnya yang lebih mendekati persaingan monopolistik maka segala proteksi dan regulasi yang membatasi keluar-masuk produsen pada pasar ini harus dihilangkan.
  4. Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi Seluler Indonesia: Perspektif Hukum (Albert Boy Situmorang, SE & Hermanto Muljo), menjelaskan bahwa *Cross-Ownership* oleh Temasek di Telkomsel dan Indosat mengakibatkan tingginya konsentrasi struktur industri dan *market power* serta turunnya derajat kompetisi diduga melanggar Pasal 27 huruf a UU No.5/1999. Disamping itu, penggunaan *market power* oleh Telkomsel dengan mengenakan *excessive pricing* diduga melanggar pasal 17 ayat (1) UU No.5/1999. Oleh karena itu, perlu kiranya agar struktur pasar industri telekomunikasi seluler Indonesia ditata kembali agar tidak terjadi *cross ownership* dengan divestasi oleh Temasek di Telkomsel atau di Indosat.
  5. Kinerja Keuangan pada Industri Seluler di Indonesia: Paska Divestasi Indosat (Ir. Usman Hidayat).

## Refleksi Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi di Indonesia

Berdasarkan kinerja keuangan, diketahui bahwa margin laba usaha industri telekomunikasi (seluler) nasional melampaui rata-rata yang diperoleh industri sejenis di dunia. Namun, belum memberikan kontribusi yang sepadan terhadap peningkatan *value* perusahaan dan bagian laba bagi pemegang saham. EBITDA tinggi, tetapi tingkat kembalian modal (RoE) dan kembalian aset (RoA) terbilang rendah. Ini menandakan tingkat efisiensi dan efektifitas manajemen dinilai masih memerlukan perbaikan. Likuiditas tergolong rendah, utamanya berkaitan dengan kegiatan pembelanjaan aktiva tetap (*Capex*) dan beban utang yang relatif tinggi. Telkomsel dinilai memiliki kinerja keuangan paling baik dibanding dua operator seluler GSM lain: Indosat dan Excelcomindo.

Dengan adanya Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tersebut, muncul harapan dari

masyarakat bahwa undang-undang ini akan memperbaiki apa yang dianggap masyarakat sebagai tindakan yang anti persaingan oleh berbagai pihak. Misalnya, usaha kecil mengharapkan undang-undang ini akan melindungi mereka dari apa yang mereka lihat sebagai praktek tidak adil dari perusahaan besar. Praktek-praktek ini mungkin sekali tampak tidak adil, tetapi bukan berarti bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap undang-undang persaingan. Selain itu, meskipun proses peningkatan kompetisi di Indonesia menemui banyak hambatan, baik dari segi undang-undang itu sendiri maupun dari segi implementasi, dalam beberapa tahun ini telah terjadi berbagai macam kemajuan. Kesadaran akan pentingnya kompetisi atau persaingan itu sendiri patut dihargai dan arah menuju usaha yang lebih sehat juga mulai berjalan di Indonesia. Diharapkan dalam tahun-tahun mendatang kebijakan tersebut terus berlanjut dan bekerja dengan lebih efektif.

\*\*\*\*\*

# Kepemilikan Silang, Pola Tarif dan Persaingan Usaha pada Industri Telepon Seluler di Indonesia

M. Fadhil Hasan<sup>1</sup> dan Evi Noor Afifah<sup>2</sup>

## Abstract

*By examining the empirical evidence of cellular market in Indonesia, this paper evaluates the impact of intensity of competition at the level of network operation and service provision. The paper uses both the standard industry structure analysis, as well price and accounting ratios comparisons to explore the degree of competition and possible collusive behaviors among operators. The paper reveals that the Indonesia's cellular telecommunication industry is characterised by unsymmetrical competition, where three large operators dominated around 84 percent of the market. Furthermore, in-line with the market power hypothesis in the industrial organisation analysis, it is shown that higher concentration index reflects colluciveness and delivers high profits to operators in this industry.*

---

1) Direktur Utama INDEF

2) Peneliti INDEF

## 1. Pendahuluan

Industri Telekomunikasi merupakan bagian dari *Network Industries* yang menyediakan pelayanan transfer data dan suara, seperti telepon (*fixed dan cellular*) dan internet. Beberapa industri yang juga termasuk ke dalam *Network Industries* di antaranya adalah industri teknologi informasi seperti *software, hardware*, industri multimedia seperti *broadcasting* dan *cable television* serta industri yang terkait dengan jasa pengiriman. Karakteristik utama yang umumnya terdapat pada *Network Industries* adalah industri yang komponen-komponennya bersifat komplementer. Karakteristik lainnya adalah industri yang melayani kebutuhan dasar dalam kehidupan sehari-hari, sehingga memiliki kecenderungan untuk dimonopoli oleh pihak-pihak tertentu.

Industri seluler di Indonesia mengalami perkembangan pesat dalam beberapa tahun terakhir ini terutama setelah dikeluarkannya UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, penyelenggaraan jasa telekomunikasi meliputi 3 hal yaitu: (1) Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi, (2) Penyelenggaraan jasa telekomunikasi, dan (3) Penyelenggaraan telekomunikasi khusus. Menurut UU ini BUMN, BUMD, Badan Usaha Swasta dan Koperasi dapat menyelenggarakan jaringan dan jasa telekomunikasi. Sedangkan penyelenggara telekomunikasi khusus dapat

diselenggarakan oleh perorangan, instansi pemerintah dan badan hukum selain penyelenggara jaringan dan atau jasa telekomunikasi. Dengan berlakunya undang-undang tersebut maka terjadi proses liberalisasi industri telekomunikasi di Indonesia. Dalam UU ini juga terdapat pelarangan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.

Dalam perkembangannya kemudian muncul 3 operator yang dominan dalam industri ini terutama dalam bisnis telepon seluler berbasis GSM, yaitu Telkomsel, Indosat dan Excelcomindo. Selanjutnya pada tahun 2002 pemerintah memutuskan untuk melakukan privatisasi dan divestasi Indosat dengan menjual 41,94 persen saham pemerintah di Indosat dan yang kemudian dimenangkan oleh *Singapore Technologies Telemedia Pte Ltd* (STT) yang merupakan perusahaan telekomunikasi terbesar kedua di Singapura yang 100 persen sahamnya dimiliki Temasek. Sebelumnya Group Temasek melalui SingTel juga telah menguasai 35 persen saham Telkomsel. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa industri seluler di Indonesia dikuasai oleh Temasek Holding.

Kepemilikan silang dan penguasaan atas pangsa pasar yang tinggi dapat mengakibatkan mekanisme pasar tidak dapat bekerja secara optimal dan terjadi praktek-praktek persaingan usaha yang

tidak sehat, yang bertentangan dengan tujuan liberalisasi sektor telekomunikasi ini yang melanggar UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Inti dari UU No. 5 tahun 1999 adalah melarang kesepakatan, aktivitas dan penyalahgunaan dari dominasi suatu perusahaan. Kesepakatan yang dilarang antara lain termasuk oligopoli, penentuan dan diskriminasi harga, *predatory pricing*, pembagian pasar, *group boycotts*, kartel, perserikatan antar perusahaan, oligopsoni, *vertical integration*, *exclusive dealing* seperti persekongkolan dalam penawaran, mendapatkan rahasia perusahaan saingan dan perjanjian dengan pihak asing yang dapat mengakibatkan persaingan yang tidak sehat.

Tulisan ini membahas persaingan usaha pada industri telekomunikasi seluler di Indonesia dengan melakukan pengujian secara empiris menggunakan analisa struktur industri dan pembentukan serta pola tarif yang terjadi. Di samping itu dilakukan analisa terhadap kinerja keuangan industri dan perbandingan antara operator. Bagian pertama akan mendiskusikan secara singkat perkembangan industri seluler secara umum dan kinerja keuangan industri dan masing-masing operator. Selanjutnya akan dilakukan pengujian untuk melihat hubungan antara kekuatan pasar dengan tingkat konsentrasi industri dengan dengan meregresikan beberapa variabel bebas sebagai parameter dari produktivitas dan pangsa pasar terhadap

profitabilitas sebagai variabel terikatnya. Pada bab selanjutnya dilihat pola tarif masing-masing operator dan pegujian untuk melihat ada tidaknya keseragaman dari pola tarif tersebut untuk mengetahui indikasi *price fixing* oleh para operator. Kemudian akan dibahas perkiraan *welfare cost* akibat dari adanya persaingan usaha yang tidak sehat pada industri seluler di Indonesia. Bagian terakhir berisi kesimpulan dari kajian ini.

## 2. Perkembangan Industri Telekomunikasi Seluler

Industri telekomunikasi di Indonesia merupakan industri yang mengalami perkembangan yang pesat. Walaupun kontribusi subsektor telekomunikasi nasional dari tahun 1999-2003 masih berada pada kisaran 1-3 persen PDB namun secara lahiriah tampak sekali bahwa industri telekomunikasi bertumbuh dengan cepat.

*International Telecommunication Union* (ITU) menggambarkan bahwa pada tahun 2004 persentase pelanggan telepon seluler di dunia telah mencapai 60 persen dari total pelanggan telepon. Jika dilihat dari teledensitasnya sebagai terlihat pada gambar dibawah, jumlah pengguna telepon tetap di seluruh dunia adalah 18,25 dan seluler 27,75 per 100 penduduk. Jika dilihat dari teledensitas per benua per 100 penduduk, negara-negara Eropa memiliki teledensitas tertinggi sebesar 34,56 untuk telepon tetap, dan 71,5 untuk telepon seluler, sedang

**Tabel 1**  
**Peranan Industri Telekomunikasi terhadap PDB**

Tahun	PDB	Pertumbuhan PDB (%)	Nilai Tambah Bruto Komunikasi	Pertumbuhan Komunikasi (%)	Kontribusi Komunikasi (% PDB)	Elastisitas Pertumbuhan Telekomunikasi
1999	379,352.50	0.79	7,034.50	8.70	1.85	0.09
2000	398,016.80	4.92	7,895.80	12.24	1.98	0.40
2001	411,753.60	3.45	8,887.20	12.56	2.16	0.27
2002	426,943.00	3.69	10,285.40	15.73	2.41	0.23
2003	444,453.50	4.10	11,968.06	16.36	2.69	0.25

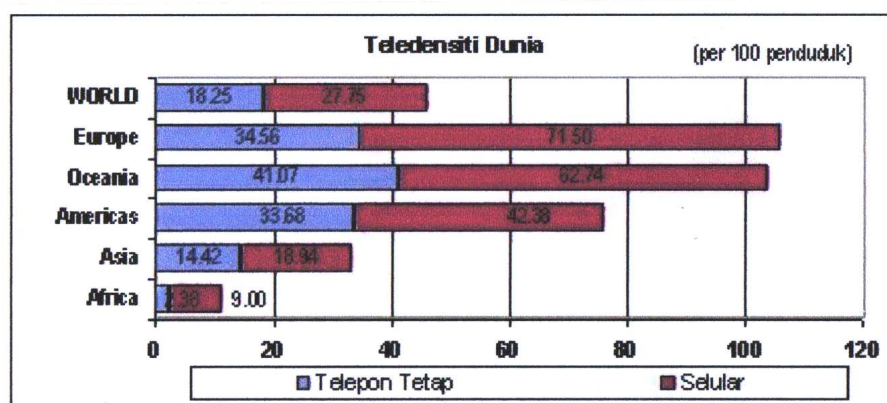
Sumber: BPS, diolah

negara-negara di benua Afrika memiliki teledensitas terendah sebesar 2,38 untuk telepon tetap dan 9 untuk telepon seluler.

Negara-negara Asean sendiri memiliki teledensitasnya 6,62 per 100 penduduk untuk telepon tetap dan 20,83 untuk seluler. Terlihat jumlah pelanggan seluler lebih dari dua kali lipat jumlah pelanggan telepon tetap. Pada tahap awal kemunculan teknologi

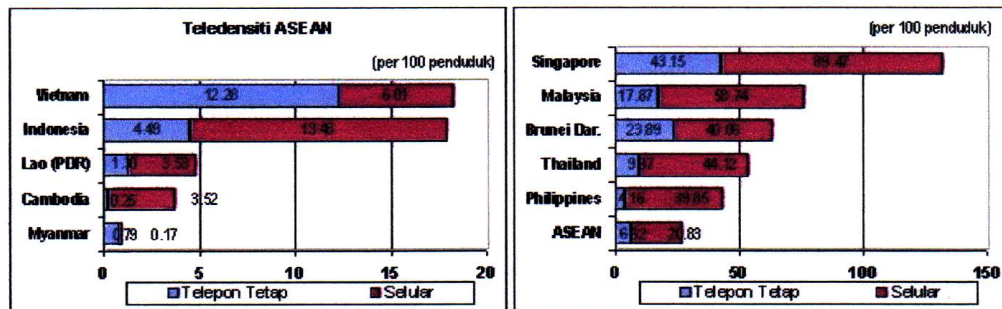
selular, di negara-negara Asean yang telah maju seperti Brunei, Malaysia, dan Singapura, pemakaian telepon seluler merupakan pelengkap dari telepon tetap (*cable/fixed line*). Namun bagi beberapa negara lainnya, khususnya bagi negara-negara berkembang seperti Kamboja, Filipina, dan Indonesia, telepon seluler merupakan *substitute* atau pengganti telepon tetap.

**Gambar 1**  
**Teledensitas Dunia**



Sumber : ITU, 2002-2003

Gambar 2  
Teledensitas Negara-negara ASEAN



Sumber : ITU, 2004

Dari gambar tersebut di atas, terlihat kecenderungan keberadaan telepon seluler menggantikan dominasi cara berkomunikasi yang sebelumnya dikuasai oleh telepon kabel. Kecuali di beberapa negara Asean seperti Vietnam dan Myanmar, terlihat telepon kabel masih mendominasi cara berkomunikasi via telepon. Kecenderungan yang sama juga berlaku di Indonesia, pengguna telepon seluler kurang lebih

berjumlah tiga kali lipat dari jumlah pengguna telepon tetap. teledensitas penggunaan telepon di Indonesia adalah 4,49 telepon tetap per 100 penduduk dan 13,48 seluler per 100 penduduk, jauh dibawah teledensitas Singapura, Malaysia dan Brunei Darussalam. Tingginya tingkat perkembangan pengguna telepon seluler di Indonesia dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2  
Perbandingan Teledensitas antara Telepon Seluler dan Telepon Tetap

Tahun	Seluler	Telepon tetap*	populasi (00 jiwa)	Teledensitas	
				Seluler	Telepon Tetap
1999	2,154,708	5,810,951	2,030,470.00	1.1	2.9
2000	3,508,670	5,810,951	2,058,430.00	1.7	2.9
2001	6,394,179	6,414,348	2,086,470.00	3.1	3.2
2002	11,273,420	7,347,166	2,120,030.00	5.6	3.6
2003	18,495,251	7,650,349	2,182,332.43	9.1	3.8
2004	30,336,607	10,030,779	2,237,452.82	14.9	4.9
2005	46,959,972	13,057,318	2,263,933.33	23.1	6.4

Sumber: Dirjen Postel, diolah

Catatan: \* Telepon tetap mulai tahun 2004 sudah termasuk telepon bergerak terbatas



**Tabel 3**  
**Pangsa Pasar Berdasarkan Jumlah Pelanggan**  
**(September 2006)**

Operator	Jumlah Pelanggan	% Share
Telkomsel	29.987.000	56,72
Indosat (Cell)	14.655.238	27,71
Exelcomindo	8.233.774	15,57
<b>Total</b>	<b>52.876.012</b>	<b>100</b>

*Sumber: Dirjen Postel, diolah*

Jika ditinjau pangsa pasar menurut jumlah pelanggan per September 2006, jumlah pelanggan telepon GSM di Indonesia telah mencapai hampir 53 juta pelanggan. Telkomsel menguasai 56,72 persen pangsa pasar, Indosat sebesar 27,71 persen, dan Exelcomindo sebesar 15,57 persen. Pangsa pasar telepon seluler di Indonesia didominasi oleh Telkomsel dan Indosat. Kedua operator tersebut menguasai 84,4 % pangsa pasar telepon seluler GSM.

Pelanggan telepon berbasis CDMA sebesar 6,8 juta lebih. Dari jumlah pelanggan sebesar itu, operator Telkom menguasai 59,78 persen pangsa pasar. Berikutnya Mobile 8 menguasai pangsa pasar 21,14 persen, dan Bakri Telecom menguasai 15,65 persen, dan terakhir Indosat Starone yang hanya mampu menguasai sebagian kecil pelanggan yaitu hanya 3,43 persen pangsa pasar. Meskipun ada peningkatan pada jumlah pelanggan,

**Tabel 4**  
**Pangsa Pasar Telepon CDMA Berdasarkan Jumlah Pelanggan**

Operator	Jumlah Pelanggan	% Share
Telkom (Flexi)	4.100.000	59,78
Indosat (Starone)	235.036	3,43
Bakri Telecom (Esia)	1.073.228	15,65
Mobile 8 (Fren)	1.450.000	21,14
<b>Total</b>	<b>6.858.264</b>	<b>100</b>

*Sumber: Dirjen Postel, diolah*



**Tabel 5**  
**Jumlah Pelanggan Operator Telepon Seluler Pra dan Pascabayar**  
**Berbasis GSM (Tahun 2003-2006)**

Tahun	Telkomsel		INDOSAT (Satelindo&IM3)		Excelcomindo	
	Prabayar (unit)	Pascabyr (unit)	Prabayar (unit)	Pascabyr (unit)	Prabayar (unit)	Pascabyr (unit)
2003	8,581,773	1,007,034	5,600,882	361,562	2,908,000	36,000
2004	14,963,000	1,328,000	9,214,663	539,944	3,743,000	48,000
2005	22,798,000	1,471,000	13,836,046	676,407	6,802,325	176,194
Sept-06	28,415,000	1,572,000	13,978,831	676,407	8,057,580	176,194

Sumber: Dirjen Postel

peningkatan dari pelanggan operator telepon berbasis CDMA belum mampu menyaingi perkembangan telepon bergerak GSM, karena masih terbatasnya penggunaan *bandwidth* oleh jaringan FWA.

Perkembangan total pelanggan telepon seluler GSM tumbuh dengan sangat cepat. Jumlah pelanggan Telkomsel sebagai *market leader* bergerak cepat dari sekitar 9 juta pada tahun 2003 menjadi lebih dari 29 juta pada akhir tahun 2006.

Jika ditinjau dari sisi kinerja dalam merebut pangsa pasar tahun 2006 Excelcomindo lebih baik dibandingkan dengan Indosat. Berdasarkan informasi data yang telah disebut sebelumnya, dari tahun ke tahun pangsa pasar Indosat terus mengalami penurunan. Bahkan setelah divestasi, trend penurunan pangsa pasar ini terus berlanjut.

Pasca divestasi, tahun 2004 dan 2005, NTB yang disumbangkan oleh Indosat berada pada kisaran Rp 6 triliun yang otomatis menurunkan kontribusinya. Tahun 2005, hanya sebesar 28 persen, yang berarti terjadi penurunan dibandingkan tahun sebelumnya yaitu sekitar 34,63 persen. Pada tahun 2006, sampai dengan bulan september 2006, kontribusi NTB hanya sekitar Rp 5 trilion.

Jika ditinjau dari kinerja keuangan, operator yang memiliki tingkat efisiensi paling tinggi adalah Telkomsel, sedangkan yang terendah adalah Excelcomindo. Hal ini dapat dilihat dari rasio antara biaya dan pendapatan pada tahun 2005 sebesar 42persen, sedangkan Indosat dan Excelcomindo masing-masing sebesar 69 persen dan 81 persen. Tingkat efisiensi dari suatu industri atau usaha juga dapat diukur dari profitabilitasnya. Beberapa indikator yang digunakan untuk melihat profitabilitas

**Tabel 6**  
**Pendapatan Usaha dan Pangsa Pasar Perusahaan Penyedia Jasa**  
**Telekomunikasi Seluler (Rp Milyar)**

2001		2002		2003		2004		2005		2006	
Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Market Share (%)	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Market Share (%)	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Market Share (%)	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Market Share (%)	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Market Share (%)	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Market Share (%)
4918	41,54	7572,9	45,96	11146	51,59	14765,1	53,14	21132,9	59,06	20916	63,15
5138,1	43,40	6767	41,07	8229,6	38,09	10430,1	37,54	11589,8	32,39	8871,6	26,79
1783,7	15,07	2138,8	12,98	2228,7	10,32	2590,7	9,32	3059,1	8,55	3333,7	10,07
<b>11839,8</b>	<b>100</b>	<b>16478,7</b>	<b>100</b>	<b>21604,3</b>	<b>100</b>	<b>27785,9</b>	<b>100</b>	<b>35781,8</b>	<b>100</b>	<b>33121,3</b>	<b>100</b>

ran Keuangan, diolah

**Tabel 7**  
**Nilai Tambah Bruto Operator Seluler di Indonesia 2001-2006 (Rp Milyar)**

Operator	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Kontribusi NTB (%)	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Kontribusi	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Kontribusi	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Kontribusi	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Kontribusi	Pendapatan Usaha (Rp miliar)	Kontribusi
Telkomsel	3648,2	13,32	5287,2	48,15	8189,1	56,62	10969,9	59,28	16102,1	67,29	15548	68,64
Indosat	22891,9	83,56	3754,6	34,19	4647,7	32,14	6408,7	34,63	6697,7	27,99	5003,5	22,09
XL	856,2	3,13	1939,1	17,66	1625,4	11,24	1126,2	6,09	1129,7	4,72	2099,7	9,27
<b>Total</b>	<b>27396,3</b>	<b>100</b>	<b>10980,9</b>	<b>100</b>	<b>14462,2</b>	<b>100</b>	<b>18504,8</b>	<b>100</b>	<b>23929,5</b>	<b>100</b>	<b>22651,2</b>	<b>100</b>

**Tabel 8**  
**Perbandingan Rasio-Rasio Keuangan Indosat, Telkomsel dan Excelcomindo**

Indikator	INDOSAT		TELKOMSEL		XL	
	2005 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2004 (%)
Biaya Usaha/Pendapatan Usaha	68,49	69,34	41,51	45,68	81,37	74,43
Biaya Penyusutan/Pendapatan Usaha	26,58	26,72	14,42	17,95	38,04	37,15
Biaya Pemasaran/Pendapatan Usaha	3,11	3,32	2,38	2,41	11,71	10,84
Biaya Penyusutan/Biaya Usaha	38,80	38,54	34,73	39,31	46,75	49,91
Biaya Pemasaran/Biaya Usaha	4,54	4,78	5,75	5,28	14,39	14,56
EBITDA	58,09	57,38	72,91	72,28	56,67	62,71
EBIT	31,51	30,66	58,49	54,32	18,63	25,57
RoA	11,14	11,61	48,01	41,03	6,09	10,23
RoE	25,51	24,53	69,68	57,80	15,71	64,27

Sumber: Laporan Keuangan, diolah

antara lain EBITDA, EBIT, RoA dan RoE. Dari ukuran-ukuran tersebut, semua menunjukkan Telkomsel memiliki kinerja yang paling baik. Rasio EBITDA terhadap pendapatan Telkomsel sekitar 73 persen, sedangkan Indosat dan Excelcomindo masing-masing sebesar 58 persen dan 57 persen. Nilai EBITDA yang tinggi menunjukkan ketersediaan kas bersih yang dapat digunakan untuk melakukan ekspansi, seperti pembangunan infrastruktur jaringan. Ebitda yang tinggi ini menjadi salah satu alasan mengapa tarif seluler di Indonesia lebih mahal dari beberapa negara lain. Menurut sumber dari Dirjen Postel, para operator berdalih tingginya tarif yang mereka tetapkan adalah untuk menutup biaya infrastruktur, terutama untuk memperluas jaringan.

### 3. *Market Power Hypothesis*

Tingginya konsentrasi pasar mempermudah perusahaan untuk menggunakan kekuatan pasarnya menghasilkan keuntungan yang tinggi yang menandakan kinerja pasar yang rendah karena konsumen membayar harga yang terlampaui tinggi. Perusahaan-perusahaan pada industri yang terkonsentrasi cenderung memiliki *market power* yang besar yang memungkinkan terciptanya *profit margin* yang tinggi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa *profit* yang tinggi mengindikasikan *performance* pasar yang buruk, karena konsumen membayar tingkat harga yang sangat tinggi.

Untuk melihat efek manakah yang lebih dominan antara kekuatan pasar (*Market Power Hypothesis*) dengan efisiensi (*Efficiency*

*Hypothesis*) adalah dengan menguji suatu model, di mana jika ditemukan bahwa *price cost margin* memiliki hubungan positif dengan tingkat konsentrasi maka hipotesis kekuatan pasar dibenarkan sesuai dengan yang diprediksikan oleh teori oligopoli. Karena dengan semakin sedikitnya jumlah perusahaan di dalam industri maka hal ini akan mempermudah perusahaan untuk berkolusi atau mengikuti harga yang ditetapkan oleh perusahaan yang dominan.

Dengan menggunakan uji ekonometri, yaitu dengan meregresikan beberapa variabel bebas sebagai parameter dari produktivitas dan pangsa pasar terhadap profitabilitas sebagai variabel terikatnya. Produktivitas ditunjukkan dengan menggunakan ukuran produktivitas tenaga kerja, sedangkan pangsa pasar yang menunjukkan *market power* dari para pelaku dalam industri tersebut ditunjukkan dengan *Herfindahl Index*. Besarnya pengeluaran iklan dapat menjadi ukuran dari suatu perusahaan dalam

upaya untuk meningkatkan penetrasi pasar.

Dari hasil uji regresi tersebut akan terlihat efek manakah yang lebih dominan antara kekuatan pasar dengan efisiensi. Jika variabel Herfindahl Index secara signifikan positif terhadap profitabilitas maka dapat dikatakan dalam industri tersebut berlaku *market power hypothesis*. Sebaliknya jika variabel produktivitas tenaga kerja yang berpengaruh signifikan positif maka yang terjadi adalah *efficiency hypothesis*, artinya tingginya laba yang diperoleh berasal dari kemampuan perusahaan untuk mencapai tingkat efisiensi yang tinggi, bukan karena *market power* yang dimilikinya.

Variabel-variabel yang menunjukkan adanya kekuatan pasar yang dimiliki yang secara positif signifikan mempengaruhi profitabilitas dalam industri telepon seluler. Sesuai dengan yang diprediksikan oleh teori oligopoli bahwa dengan tingginya tingkat

**Tabel 9.**  
**Hasil Uji Regresi dengan Profitabilitas sebagai Variabel Terikat**

Variabel Bebas	Indosat	Telkomsel	XL	Keseluruhan Industri
Herfindahl Index	Signifikan positif	Signifikan positif	Signifikan positif	Signifikan positif
Produktivitas Tenaga Kerja	negatif	negatif	Signifikan positif	negatif
Rasio Biaya Iklan	Signifikan positif	Signifikan positif	negatif	Signifikan positif

Sumber: data diolah

**Tabel 10**  
**KOLUSI**

Dependent Variable: kolusi	
<i>Variable</i>	<i>Coefficient</i>
Herfindahl Index	Signifikan positif

Sumber: data diolah

konsentrasi yang dimiliki oleh operator maka dia mempunyai kekuatan pasar untuk memperoleh tingkat keuntungan yang tinggi. Dengan semakin sedikitnya jumlah perusahaan, ditambah lagi dengan adanya *cross ownership* di dalamnya maka hal ini akan mempermudah operator-operator tersebut untuk berkolusi atau mengikuti harga yang ditetapkan oleh operator yang dominan. Secara tidak langsung hal tersebut juga menunjukkan bahwa hipotesis efisiensi tidak terjadi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa operator-operator seluler di Indonesia sangat diuntungkan dengan struktur industri telepon seluler yang mengarah ke bentuk oligopoli.

Selanjutnya perlu diketahui apakah tingkat konsentrasi tersebut berpengaruh pada tingkat kolusi dalam industri telepon seluler. Hal ini dapat diketahui dengan cara meregresikan *concentration ratio* dan *Herfindahl Index* terhadap tingkat profitabilitas, setelah kita mengetahui dari hasil uji regresi sebelumnya bahwa yang berlaku adalah *market power hypothesis*. Dari regresi tersebut akan diperoleh nilai dari  $b_0$  dan  $b_1$ . Kemudian besarnya tingkat kolusi ( $a$ )

diperoleh dengan cara  $a = b_0 / (b_0 + b_1)$ . Semakin tinggi nilai  $a$  artinya semakin sama pula tingkat profitabilitas untuk semua perusahaan di dalam industri tersebut, di mana hal ini menunjukkan adanya kolusi.

Kemudian nilai  $a$  diregresikan kembali menjadi variabel terikat, sedangkan variabel bebasnya adalah *Herfindahl Index*. Hal ini bertujuan untuk semakin memperkuat *market power hypothesis* yang telah diuji sebelumnya. Jika *Herfindahl Index* secara positif signifikan mempengaruhi tingkat kolusi maka menunjukkan bahwa *market power hypothesis* benar-benar terjadi.

Dari hasil pengujian ekonometri diperoleh hasil bahwa tingkat konsentrasi berpengaruh positif terhadap derajat kolusi. Secara teori dapat dikatakan bahwa yang berlaku pada kasus industri telekomunikasi seluler di Indonesia adalah *market power theory*, di mana terkonsentrasinya suatu industri mengakibatkan perusahaan dalam industri tersebut berkolusi untuk mendapatkan tingkat keuntungan yang lebih tinggi dan memungkinkan dengan mengorbankan konsumen. Namun demikian dari hasil ini

belum bisa menunjukkan letak kolusinya, apakah pada penetapan harga, pembagian pasar atau yang lainnya.

#### 4. Pola Tarif Operator

Secara rata-rata perbandingan tarif pra bayar dan pasca bayar semakin menurun sampai dengan tahun 2005. Tetapi kemudian pada tahun 2006, kecuali untuk XL mengalami peningkatan. Demikian pula dengan tarif rata-ratanya. Jika melihat tarif rata-rata untuk pra bayar, terlihat ada kesamaan trend antara Indosat dan Telkomsel. Dengan demikian dimungkinkan adanya kesepakatan dalam penentuan tarif antara Indosat dan Telkomsel.

Pola tarif para operator yang berada di bawah Temasek Holding (Telkomsel dan Indosat) menarik untuk lebih lanjut dianalisa karena terlihat adanya pola yang sama dalam

pecahan nominal tarif antara Indosat dan Telkomsel pada layanan pasca bayar yaitu Rp 450, Rp 531, Rp 775, Rp 938 dan untuk layanan pra bayar yaitu Rp 300 dan Rp 1500. Hal yang sama juga ditemukan pada pembagian waktu pada layanan pra-bayar yaitu masa *peak* antara waktu 07.00-22.59 dan masa *off peak* antara waktu 23.00-06.59. Bagi pihak yang saling bersaing satu sama seharusnya lebih menonjolkan keunggulan kompetitif dan bukan justru menyamakan apa yang dilakukan oleh kompetitornya. Sebagai perbandingan, tarif Excelcomindo ternyata mempunyai nominal berbeda dengan Telkomsel dan Indosat, yaitu Rp 325, Rp 337, Rp 581, Rp 810 dan Rp 935 dan relatif lebih murah daripada tarif yang dibebankan oleh Telkomsel dan Indosat.

Indikasi adanya penetapan harga secara bersama-sama (*price fixing*) dapat dilihat dari keseragaman atau kemiripan tingkat tarif

**Tabel 11**  
**Perbandingan Tarif Pasca-Bayar dan Pra-Bayar**

Operator	2002		2003		2004		2005		2006	
	Pra	Pasca	Pra	Pasca	Pra	Pasca	Pra	Pasca	Pra	Pasca
Telkomsel	1.137	1.042	1.137	1.042	1.208	1.697	1.126	1.697	1.366	1.697
Indosat	1.341	999	1.206	999	1.146	1.833	1.067	1.833	1.083	1.833
XL	1.665	1.031	1.573	1.031	1.286	1.643	1.128	1.643	984	1.643
<b>perbandingan</b>	<b>(%)</b>		<b>(%)</b>		<b>(%)</b>		<b>(%)</b>		<b>(%)</b>	
Telkomsel	109,05		109,05		71,22		66,37		80,49	
Indosat	134,22		120,72		62,53		58,20		59,10	
XL	161,43		152,54		78,25		68,64		59,88	

Sumber: dari berbagai sumber, diolah

**Gambar 4**  
**Jumlah Pelanggan dan Tarif Pasca Bayar Zona 0 On Peak**  
**2003 - Sept'2006**

dan pola perubahan tarif (naik dan turunnya tarif) antara Kartu Halo dan Matrix, yang merupakan produk pascabayar Telkomsel dan Indosat (lihat Gambar 1 dan Tabel 1).

Dari gambar dan tabel di atas, terlihat bahwa pola tarif antara Telkomsel dan Indosat yang cenderung memiliki kecenderungan sama, sehingga dapat diduga bahwa tidak terjadi persaingan harga dan bahkan cenderung mengarah kepada penetapan harga diantara keduanya. Praktek ini menjadi rasional dalam rangka memaksimalkan keuntungan Temasek di dua perusahaan tersebut dengan menghindari terjadinya perang harga antara dua

penyelenggara telekomunikasi bergerak seluler terbesar di Indonesia. Di sisi lain, Excelcomindo selalu menetapkan tingkat tarif yang lebih rendah dan kebijakan untuk menaikkan tarif mengikuti kenaikan tarif yang dilakukan oleh Telkomsel dan Indosat. Hal ini merupakan dampak lain dari adanya praktek penetapan harga antara Telkomsel dan Indosat yang dimotori oleh Temasek dimana Excelcomindo sebagai operator seluler ketiga terbesar telah memanfaatkan tindakan *price fixing* yang dilakukan Telkomsel dan Indosat untuk juga mengambil keuntungan dengan menetapkan harga di atas harga kompetitif yang merugikan konsumen.

**Tabel 12**  
**Rata-Rata Tarif Percakapan Pasca Bayar dalam Zona 0**  
**Hari Kerja (Rp/Menit)\***

Ke PSTN			
	Kartu Halo	Matrix	Pro XL/Xplor
2003	504	504	489
2004	531	531	530
2005	531	531	530
2006	531	531	530
Sesama Operator			
	Kartu Halo	Matrix	Pro XL/Xplor
2003	813	813	812
2004	813	813	810
2005	813	813	810
2006	813	813	810
Antar Operator			
	Kartu Halo	Matrix	Pro XL/Xplor
2003	910	910	895
2004	938	938	935
2005	938	938	935
2006	938	938	935
Rata-Rata Tarif			
	Kartu Halo	Matrix	Pro XL/Xplor
2003	742	742	732
2004	761	761	758
2005	761	761	758
2006	761	761	758

Tarif baru Karto Halo efektif per 1 Mei 2004 zona lokal hari kerja 08.00-21.59.59 WIB  
 Tarif baru Matrix Reguler efektif per 1 Juni 2004 zona lokal hari kerja 08.00-22.00 WIB  
 Tarif baru Xplore efektif per 1 Oktober 2004 zona lokal hari kerja 08.00-21.59 WIB

\*Tarif belum termasuk PPN 10%



**Tabel 13**  
**Uji Pola Tarif Pasca Bayar**

Operator	Uji Lavene		Uji Anova		Tukey test, Bonfferoni test	
	Peak	Off Peak	Peak	Off Peak	Peak	Off Peak
Telkomsel-Indosat-XL	sama	sama	sama	Tidak sama	Sama	sama
Indosat-XL	-	-	-	-	-	Tidak sama

Sumber: data tarif, diolah

Dalam hubungannya dengan kebijakan tarif oleh operator dengan kondisi persaingan dalam industri seluler adalah perlu dilihat apakah ada indikasi adanya *price abusing* dan *price fixing* sebagaimana yang sering terjadi dalam industri yang berstruktur oligopoli. Para operator yang berada di bawah Temasek Holding (Telkomsel dan Indosat) diduga telah melakukan penetapan tarif secara bersama. Sehingga sangat penting untuk melihat apakah terdapat pola yang sistematis dalam penentuan tarif oleh para operator. Salah satu indikasi adanya *price fixing* adalah adanya pola yang sistematis dalam perubahan tarif (baik peningkatan maupun penurunan). Perubahan tarif oleh salah satu operator, biasanya yang dominan, akan diikuti oleh operator lain. Dalam pasar atau industri yang berstruktur oligopoli terdapat kecenderungan bahwa para pemain akan mengatur harga secara bersama-sama. Penurunan harga pun dimungkinkan juga sebenarnya merupakan strategi untuk tetap mempertahankan pangsa pasarnya. *Price fixing* adalah di mana gabungan produsen memiliki kecenderungan untuk mengatur

harga secara bersama-sama sehingga mereka seakan-akan bekerja sama untuk menangkap daya beli konsumen semaksimal mungkin. Cara yang bisa dilakukan adalah dengan melakukan persetujuan dengan pihak lain dan dari persetujuan penetapan suatu harga masing-masing mendapatkan sejumlah imbalan tertentu.

Untuk menguji apakah ada indikasi *price fixing*—dengan melihat trend perubahan data tarif—dilakukan uji Levene, uji F Test dan uji Tukey dan Bonfferroni. Uji Levene digunakan untuk menguji asumsi anova yaitu kehomogenan pada 3 pola tarif di 3 operator. Kemudian dengan uji F-test untuk melihat apakah ada perbedaan rata-rata pola tarif pada tiga operator. Selanjutnya dengan uji Tukey dan Bonfferroni yang merupakan uji lanjutan dari anova jika uji F-test menyimpulkan bahwa ada perbedaan rata-rata pada 3 operator, untuk melihat operator mana saja yang memiliki penetapan pola tarif yang berbeda.

Dari uji anova terlihat bahwa ketiga operator memiliki rata-rata pola tarif identik

**Tabel 14**  
**Uji Pola Tarif Pra Bayar**

Operator	Uji Lavene		Uji Anova		Tukey test, Bonferroni test	
	Peak	Off Peak	Peak	Off Peak	Peak	Off Peak
Telkomsel-Indosat-XL	Sama	Sama	Sama	Sama	Sama	Sama

Sumber: data tarif, diolah

(sama) dalam tarif peak. Tetapi pada tarif *off peak* memiliki rata-rata yang berbeda. Hasil uji Tukey dan Bonferroni test memiliki kesimpulan yang sama dengan uji anova untuk tarif pada saat peak session, yaitu bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan terhadap rata-rata dari 3 operator (*head to head*). Namun untuk tarif pada saat *off peak* session terdapat 1 perbedaan yang signifikan yaitu antara operator Indosat dan XL.

Untuk tarif pra bayar, berdasarkan Uji Levene asumsi kehomogenan data 3 operator terpenuhi. Selanjutnya, berdasarkan uji anova ditunjukkan tidak ada perbedaan pola rata-rata tarif dari 3 operator baik pada *peak session* maupun *off peak*.

## 5. Fungsi Permintaan dan Welfare Cost

Besarnya profit yang diperoleh oleh para operator karena adanya *market power* pada dasarnya merupakan *welfare cost*. Untuk mengukur *welfare cost* dari *market power* dapat dilakukan dengan pendekatan besarnya

keuntungan produsen yang mempunyai *market power*. Dari hasil tersebut terlihat bahwa *welfare cost* yang semakin meningkat, apalagi sebelumnya telah dibuktikan bahwa pada industri telekomunikasi industri bergerak seluler di Indonesia terdapat *market power hypothesis*, bukan *efficiency hypothesis*.

Terdapat beberapa cara untuk mengukur *welfare cost* dari *market power*. Salah satunya adalah dengan mengestimasi besarnya *deadweight loss* (DWL). Besarnya DWL ini sangat tergantung pada besarnya elastisitas permintaan konsumen. Semakin inelastis maka DWL akan semakin kecil. DWL tersebut terserap menjadi menjadi keuntungan bagi produsen. Dengan strategi ini operator berusaha mengambil *deadweight loss* menjadi keuntungan. Akan tetapi perhitungan ini akan menjadi bias jika ternyata kemudian tidak ditemukan besarnya DWL, sehingga seakan-akan tidak ada *welfare cost*. Ini ditemukan pada kasus AT & T yang juga merupakan bagian dari *network industry*. Sehingga kemudian ada pendekatan lain untuk menghitung besarnya

**Tabel 15**  
***Welfare Cost***

	2002	2003	2004	2005	2006
Indosat	376.157,2	876.422,0	1.140.624,3	1.093.181,7	851.135,2
Telkomsel	1.493.450,3	2.020.088,8	3.528.816,6	5.283.356,3	5.952.737,8
XL	77.948,9	163.011,9	430.055,5	447.867,4	812.688,1
<b>Jumlah <i>Welfare Cost</i></b>	1.949.558,4	3.061.525,7	5.101.500,4	6.826.410,4	7.618.567,2

Sumber: Laporan Keuangan, diolah.

*welfare cost* ini, yaitu dengan menggunakan keuntungan produsen yang mempunyai *market power*.

Berdasarkan *welfare economics*, di mana dikatakan dalam kondisi ekuilibrium jika salah satu pihak memperoleh keuntungan (*better off*), sudah pasti ada pihak yang dirugikan (*worse off*). Rumus yang dapat digunakan yaitu:

$$\begin{aligned} \text{welfare cost} &= \pi A - T + (1/2)(\pi + A) \\ &= (2/3)(\pi + A) - T \end{aligned}$$

Di mana  $\pi$  = profit produsen, A = pengeluaran iklan, T = pajak

Penggunaan ukuran di atas cukup beralasan, apalagi sebelumnya telah dibuktikan bahwa pada industri telekomunikasi industri bergerak seluler di Indonesia terdapat *market power hypothesis*, bukan *efficiency hypothesis*. Sehingga besarnya *welfare cost* dapat ditemukan. Sebagaimana terlihat pada table berikut, terdapat *welfare*

*cost* yang semakin meningkat yang terjadi setelah divestasi Indosat pada tahun 2002. Tabel tersebut juga menunjukkan *welfare cost* yang ditimbulkan paling besar berasal dari Telkomsel, Indosat dan XL. *Welfare cost* tersebut merupakan harga yang harus dibayar oleh masyarakat akibat dari kondisi industri bergerak seluler di Indonesia yang memiliki ciri dimana terdapat *market power hypothesis*, bukan *efficiency hypothesis*. Artinya penentuan harga tidak ditentukan oleh persaingan usaha yang sehat melainkan oleh kekuatan operator yang diduga bekerjasama dalam penentuan tarif.

## 6. Kesimpulan

1. Hasil uji ekonometri menunjukkan bahwa dari variabel-variabel yang diuji ternyata variabel-variabel yang menunjukkan adanya kekuatan pasarlah yang secara positif signifikan mempengaruhi profitabilitas dalam industri seluler. Hal ini ditunjukkan dari

- signifikansi positif dari Herfindahl Indeks terhadap profitabilitasnya. Variabel yang menunjukkan efisiensi seperti produktivitas tenaga kerja, justru tidak signifikan, kecuali untuk XL.
2. Sesuai dengan yang diprediksikan oleh teori oligopoli bahwa dengan tingginya tingkat konsentrasi yang dimiliki oleh operator maka dia mempunyai kekuatan pasar untuk memperoleh tingkat keuntungan yang tinggi. Dengan semakin sedikitnya jumlah perusahaan, ditambah lagi dengan adanya *cross ownership* di dalamnya maka hal ini akan mempermudah operator-operator tersebut untuk berkolusi atau mengikuti harga yang ditetapkan oleh operator yang dominan. Secara tidak langsung hal tersebut juga menunjukkan bahwa hipotesis efisiensi tidak terjadi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa operator-operator seluler di Indonesia sangat diuntungkan dengan struktur pasar seluler yang mengarah ke bentuk oligopoly.
  3. Selanjutnya, perlu untuk apakah tingkat konsentrasi tersebut berpengaruh pada tingkat kolusi dalam industri seluler. Dari hasil regresi diketahui bahwa tingkat konsentrasi berpengaruh positif terhadap derajat kolusi. Oleh karena itu, secara teori dapat dikatakan bahwa yang berlaku pada kasus industri seluler di Indonesia adalah *market power theory*, di mana terkonsentrasinya suatu industri mengakibatkan perusahaan dalam industri tersebut berkolusi untuk mendapatkan tingkat keuntungan yang lebih tinggi dan memungkinkan dengan mengorbankan konsumen. Namun demikian dari hasil ini belum bisa menunjukkan letak kolusinya, apakah pada penetapan harga, pembagian pasar atau yang lainnya.
  4. Jika melihat perilaku penetapan harga, dari beberapa uji statistik terlihat adanya indikasi *price fixing*. Hal ini dapat dilihat dari pola tarif ketiga operator. Dari hasil uji Lavene dapat disimpulkan bahwa ketiga operator mempunyai varians tarif yang sama baik dalam masa *peak* maupun *off peak*. Dengan uji anova terlihat bahwa ketiga operator memiliki rata-rata pola tarif identik (sama) dalam tarif *peak*. Tetapi pada tarif *off peak* memiliki rata-rata yang berbeda. Untuk melihat operator mana yang berbeda dengan operator lainnya maka uji dilanjutkan dengan uji lanjut yaitu Tukey test-Bonferroni test (perbandingan *head to head* 3 operator). Dari hasil uji Tukey test, Bonferroni test memiliki kesimpulan yang sama dengan uji anova untuk tarif pada saat *peak session*, yaitu bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan terhadap rata-rata dari 3 operator (*head to head*). Namun untuk tarif pada saat *off peak session* terdapat 1 perbedaan yang signifikan yaitu antara operator Indosat dan XL.

5. Dari hasil estimasi fungsi permintaan diperoleh elastisitas dan akan terlihat hubungan antara jumlah menit dan besarnya tarif. Secara umum dapat dipastikan untuk barang normal hubungan antara jumlah pelanggan. Setiap terjadi penurunan tarif akan menyebabkan *consumer surplus* meningkat atau sebaliknya jika terjadi peningkatan tarif maka *consumer surplus* akan berkurang atau timbul *consumer loss*. Dari hasil estimasi permintaan jasa telekomunikasi seluler terlihat adanya hubungan negatif antara jumlah panggilan/lamanya panggilan dengan besarnya tarif sebagaimana kondisi yang biasa terjadi sebagai implikasi hukum permintaan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa setiap kondisi penurunan tarif akan mengakibatkan surplus konsumen (*consumer surplus*). Hal ini terjadi karena konsumen dihadapkan pada tingkat harga yang lebih murah sehingga daya belinya meningkat. Sebaliknya, setiap kenaikan tarif menyebabkan terciptanya *consumer loss*.
6. Dikarenakan jika menggunakan pendekatan *willingness to pay* sulit untuk membuktikan adanya *consumer loss*, maka dapat digunakan pendekatan *welfare cost*. Dengan pendekatan tersebut, dapat simpulkan bahwa terdapat *welfare cost* pada industri telekomunikasi telepon bergerak seluler di Indonesia karena adanya *market power* operator seluler. Apalagi sebelumnya telah terbukti bahwa pada industri ini berlaku *market power hypothesis*.

#### Daftar Pustaka

- Clarke, R, S. Davies dan M. Waterson. 1984. *The Profitability-Concentration Relation: Market Power or Efficiency?*. Journal of Industrial Economics. Vol. 32, Issue 4, June. Hal. 435-450
- Donsimoni, M., P. Geroski dan A. Jacquemin. 1984. *Concentration Indices and Market Power: Two Views*. Journal of Industrial Economics. Vol 32, Issue 4, June. Hal. 419-434.
- Ghozali, A. 2000. *Lecture Notes Ekonometrika*. Pascasarjana Ilmu Ekonomi. FEUI
- Martin, S. 1988. *Market Power and/or Efficiency?*. The Review of Economics and Statistic. Vol.70, Issue 2, May. Hal. 331-335
- Martin, S. 1994. *Advanced Industrial Economics*. Blackwell Publishers.
- \_\_\_\_\_. 1999. *UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha

\*\*\*\*\*

## **Persaingan Industri Telekomunikasi dan Pengaruhnya Terhadap Kesejahteraan: Sebuah Tinjauan Pustaka**

Nuzul Achjar<sup>1)</sup> dan Ibrahim Kholilulrohman<sup>2)</sup>

### **Abstract**

*This paper is a literature review to indicate the impact of telecommunication liberalization on welfare. Two approaches are used to indicate social welfare such as additional consumer surplus and net welfare gain. Using the case study of Japan and South Korea, this paper provides a methodological framework to analyze additional consumer surplus and net welfare gain following the liberation of telecommunication industry. After the introduction, the paper will discuss the development of Indonesian telecommunication industry, followed with welfare analysis in telecommunication industry. Summary is presented at the last part of the paper that also contains implicit recommendations.*

---

<sup>1)</sup> Research Associate LPEM-FEUI

<sup>2)</sup> Junior Research Assistant LPEM-FEUI

## 1. Pendahuluan

Industri telekomunikasi nasional pada tahun 2007 banyak diwarnai dengan berbagai isu seperti tarif jasa telekomunikasi yang dianggap relatif masih tinggi dibandingkan dengan beberapa negara, persoalan kepemilikan silang ataupun akses jaringan untuk Sambungan Langsung Jarak Jauh (SLJJ) yang belum dibuka oleh operator telekomunikasi *incumbent*. Isyu tersebut pada dasarnya berpangkal pada persoalan belum berjalannya kompetisi industri telekomunikasi nasional secara efektif, terutama pada jasa telekomunikasi seluler. Beberapa indikator kinerja operator telekomunikasi seperti *Earning Before Interest, Tax, Depreciation and Amortization* (EBITDA) ataupun *Average Revenue per User* (ARPU) seringkali digunakan sebagai indikator untuk melihat deteksi awal kondisi persaingan di dalam industri telekomunikasi.

Pada 19 November 2007, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah menetapkan Temasek melanggar Pasal 27a UU No 5/1999 karena adanya kepemilikan silang (*cross ownership*) perusahaan ini melalui dua anak perusahaannya masing-masing di PT Indosat dan Telkomsel. Di samping denda Rp 25 milyar, KPPU menuntut Temasek melepas salah satu kepemilikannya di PT Indosat dan Telkomsel. Khususnya kepada Telkomsel, KPPU mengatakan bahwa tarif seluler yang dibebankan kepada konsumen dianggap masih tinggi dari

seharusnya sehingga menetapkan perusahaan ini mengurangi tarif hingga 15%.

Tarif jasa telekomunikasi menjadi salah satu isu penting setelah liberalisasi industri telekomunikasi di berbagai negara termasuk Indonesia. Melalui deregulasi dengan dihapuskannya monopoli, tarif jasa telekomunikasi diharapkan semakin kompetitif sehingga konsumen memperoleh manfaat dari turunnya tarif. Tulisan ini dimaksudkan untuk membahas dampak dari liberalisasi industri telekomunikasi terhadap penurunan tarif - yang selanjutnya berpengaruh terhadap kesejahteraan (*welfare*) konsumen berdasarkan tinjauan pustaka. Sisi lain dari tulisan ini adalah tinjauan tentang metode analisis yang digunakan untuk mengukur kesejahteraan konsumen, khususnya dalam industri telekomunikasi. Setelah pendahuluan, diskusi akan membahas perkembangan industri telekomunikasi nasional secara umum, kemudian diikuti dengan tinjauan pustaka tentang konsep kesejahteraan serta metode analisis yang menyertainya. Bagian terakhir merupakan ringkasan dari tinjauan pustaka serta catatan rekomendasi yang menyertainya.

## 2. Perkembangan Industri Jasa Telekomunikasi

Kontribusi subsektor telekomunikasi nasional terhadap PDB selama periode 2005-2006 berada pada kisaran 3% PDB.



## Persaingan Industri Telekomunikasi dan Pengaruhnya terhadap Kesejahteraan

Pada periode yang sama, pertumbuhan sektor telekomunikasi berkembang sangat pesat yaitu 24%, lebih tinggi dari pertumbuhan ekonomi nasional yaitu 5-6%. Pertumbuhan yang sangat pesat terutama dialami oleh jasa telekomunikasi telepon bergerak (seluler). Laporan Direktoral Jenderal Pos dan Telekomunikasi menunjukkan bahwa terjadi peningkatan teledensitas telepon seluler selama periode 1999-2005, dari hanya 1,1 per 100 penduduk menjadi 23,1 per 100 orang. Jumlah pelanggan meningkat dari 2,1 juta pada tahun 1999 menjadi 46,9 juta pada tahun 2005. Gambaran tentang perkembangan telepon seluler menunjukkan bahwa pada tahun yang sama, jumlah pelanggan telepon di Indonesia mendekati jumlah pelanggan seluler di negara-negara maju seperti Prancis dengan 48 juta pelanggan (ITU, 2005).

Pada tahun 2004 dan 2005, penerimaan dari industri telekomunikasi seluler di Indonesia masing-masing US\$2,5 milyar dan US\$2,8 milyar yang berarti bertumbuh 14% selama 2004-2005. Di Asia, pangsa pasar Indonesia menempati urutan ke-4 terbesar di bawah China, Korea dan Malaysia. Pertumbuhan pendapatan industri seluler nasional ini jauh lebih tinggi dibandingkan penerimaan di beberapa negara maju dalam kelompok OECD dengan pertumbuhan rata-rata 1,4%.

Catatan lain dari perkembangan jasa telekomunikasi seluler adalah keputusan KPPU yang menghukum Temasek karena

melanggar Pasal 27a UU No. 5/1999. Hal ini disebabkan karena kepemilikan silang Temasek di PT Indosat melalui anak perusahaannya STT dengan saham 41%, dan kepemilikan SingTel di Telkomsel sebesar 35%. Secara tidak langsung Temasek menguasai sedikitnya 76% kepemilikan saham di perusahaan yang bergerak dalam industri telekomunikasi seluler di Indonesia<sup>1</sup>. Perkembangan yang terjadi industri telekomunikasi seluler di Indonesia makin memperjelas bagaimana tarif tetap menjadi isu yang selalu muncul, khususnya ketika liberalisasi jasa telekomunikasi dibuka.

Konsekuensi logis dari adanya kompetisi adalah munculnya efisiensi sehingga struktur biaya menjadi lebih rendah yang selanjutnya menyebabkan tarif yang dibebankan kepada konsumen menjadi lebih rendah pula. Secara teoritis, dalam persaingan usaha yang sehat, selisih antara tarif dengan biaya tambahan (*marginal cost*) – yaitu biaya yang dibutuhkan untuk setiap tambahan satu unit output tidak terlalu besar. Walaupun demikian, analisis yang

---

<sup>1</sup> Jumlah kepemilikan saham Temasek pada industri jasa telekomunikasi seluler di Indonesia menimbulkan interpretasi berbeda. Ada yang berpendapat bahwa kepemilikan saham Temasek dalam industri telekomunikasi nasional harus dilihat proporsional secara keseluruhan, tidak sekedar menambahkan begitu saja saham anak perusahaan Temasek di PT Indosat dan Telkomsel. Tidak seluruh kegiatan PT Indosat bergerak pada jasa telekomunikasi seluler GSM.



terlalu fokus pada aspek tarif tanpa memperhatikan aspek biaya serta pola permintaan pasar akan menimbulkan bias untuk sampai pada kesimpulan bahwa telah terjadi kecenderungan praktek persaingan usaha tidak sehat. Jika permintaan jasa telekomunikasi tidak elastis, atau dalam kata lain perubahan tarif tidak begitu mempengaruhi perubahan permintaan, maka penyedia jasa telekomunikasi cenderung akan membebankan tarif yang tinggi serta biaya produksi yang tinggi pula.

Terdapat indikasi bawa tarif jasa telekomunikasi seluler di Indonesia masih lebih tinggi dibandingkan dengan tarif di beberapa negara lain. Sebagai pembandingan, pada jam sibuk (peak), tarif PT Indosat dan Telkomsel berkisar antara Rp 1.500-Rp 1.600 per menit, sementara di negara ASEAN lain dan India, tarif berkisar antara Rp 500-Rp 1400 per menit. Implikasinya, secara ekonomi selisih harga tersebut menimbulkan kerugian konsumen. Jika tarif seluler di Indonesia mengadopsi tarif yang berlaku di negara ASEAN lain, dan dengan asumsi preferensi pengguna telepon seluler Indonesia tidak berubah, akan lebih banyak lagi pelanggan yang dapat memanfaatkan jasa telepon seluler.

Biaya produksi pada industri telekomunikasi seluler di Indonesia agak sukar dilakukan karena kendala tidak tersedianya data. ITU sendiri tidak mencantumkan besar nilai investasi telekomunikasi seluler di Indonesia, sementara pada publikasi yang sama, dengan

mudah akan ditemukan data investasi negara lain seperti Laos, Ethiopia, Zimbabwe bahkan Mongolia. Dengan keterbatasan ini, sebagai alternatif digunakan pendekatan yang lebih umum, yaitu dengan menghitung dan membandingkan berapa tambahan investasi yang dibutuhkan untuk setiap tambahan satu pelanggan baru, baik telepon tetap maupun seluler. Pendekatan ini tentu tidak sepenuhnya akurat karena struktur biaya pada telepon tetap dan telepon seluler akan berbeda. Dengan pendekatan ini diperoleh estimasi yang menunjukkan bahwa tambahan investasi untuk setiap tambahan satu pelanggan baru di Indonesia pada tahun 2004 adalah US\$113,7. Angka ini lebih tinggi dibandingkan Thailand (US\$ 88,7), tapi rendah dari Malaysia (US\$384). Dengan demikian maka tarif di Indonesia boleh lebih tinggi dari Thailand, tetapi tidak boleh lebih tinggi dari Malaysia.

Analisis tentang struktur biaya hendaknya tidak selesai sampai di sini karena perlu disinergikan dengan pendekatan pola permintaan yang diukur dengan elastisitas permintaan. Besaran ini mengukur seberapa responsif konsumen terhadap perubahan tingkat harga. Elastisitas permintaan dikatakan besar (elastis) jika konsumen memiliki respon yang besar terhadap perubahan harga. Dengan penurunan tarif sedikit saja, jumlah tagihan seorang pelanggan seluler pada suatu waktu meningkat tajam. Artinya, walaupun struktur biaya cukup murah, namun jika

elastisitas permintaan jasa telekomunikasi tidak elastis maka tarif yang dibebankan ke konsumen menjadi tinggi agar penyedia jasa tidak rugi<sup>2</sup>.

Dengan beberapa pendekatan, selama periode 2001-2003, elastisitas permintaan jasa telekomunikasi seluler di beberapa negara dapat diestimasi. Elastisitas permintaan seluler di Indonesia diperkirakan 5,48; Malaysia 1,12; Thailand 8,79; dan Singapore 0,21. Melalui estimasi elastisitas, bersama-sama dengan analisis struktur biaya, tarif seluler Indonesia seharusnya lebih rendah dibandingkan tarif negara lain yang biaya maupun elastisitas permintaannya lebih kecil. Jika biaya di Indonesia lebih tinggi dibandingkan Thailand, namun dengan elastisitas permintaan lebih tinggi, tarif seluler di Indonesia seharusnya berkisar 28,4% lebih tinggi dibandingkan Thailand, yang menunjukkan selisih biaya produksi seluler antara Indonesia dan Thailand. Kenyataannya, tarif seluler di Indonesia hampir dua kali dibandingkan Thailand.

### 3. Surplus Konsumen dan *Net Welfare Gain*

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, manfaat dari adanya kompetisi

di dalam industri telekomunikasi pada akhirnya adalah terciptanya industri telekomunikasi yang efisien dan sekaligus memberi kesejahteraan (*welfare*) kepada konsumen atau masyarakat secara keseluruhan. Dua indikator *welfare* yang akan ditinjau pada tulisan ini adalah surplus konsumen dan *net welfare gain*.

#### 3.1 Surplus Konsumen

Surplus konsumen dalam konteks industri jasa telekomunikasi merupakan selisih antara pengeluaran pelanggan yang sebenarnya (*actual*) dengan pengeluaran maksimum di mana pelanggan bersedia membayar (*willingness to pay*). Hausman (1981) menafsirkan surplus konsumen sebagai pendekatan untuk mengukur nilai sosial (*social value*). Sejalan dengan Hausman, Willig (1976) memberikan argumentasi bahwa pendekatan surplus konsumen merupakan salah satu cara untuk menilai kesejahteraan sosial (*social welfare*). Walaupun demikian, Hicks (1956) mengatakan bahwa estimasi surplus konsumen dengan menggunakan kurva permintaan *Marshallian* bukan ukuran yang tepat untuk menilai kesejahteraan karena jika harga turun - dalam konteks ini jika tarif telekomunikasi turun maka pendapatan efektif pelanggan akan naik sehingga menggeser kurva utilitas pelanggan lebih tinggi.

Gambar 1 menunjukkan bagaimana surplus konsumen dapat diestimasi berdasarkan adanya perubahan tarif dan

---

<sup>2</sup> Tingkat harga yang wajar pada suatu kondisi dapat dilakukan dengan *Lerner Index*. *Lerner Index* membandingkan tingkat harga dengan struktur biaya serta elastisitas permintaan.

kurva permintaan telekomunikasi. Sebelum ada deregulasi,  $v_{pc}$  adalah tarif maksimum di mana pelanggan bersedia membayar, yang disebut juga sebagai harga maya (*virtual price*),  $P_{c(0)}$  adalah tarif yang sesungguhnya dibayar. Perbedaan tarif  $v_{pc}$  dan  $P_{c(0)}$  merupakan dasar untuk perhitungan surplus konsumen  $CS_{(0)}$ . Ketika deregulasi telekomunikasi dilancarkan, terjadi penurunan tarif dari  $P_{c(0)}$  menjadi  $P_{c(1)}$ . Di sini terjadi tambahan surplus konsumen sebesar  $\Delta CS_{(1)}$  (Lee dan Lee, 2006).

Permintaan terhadap jasa telekomunikasi antara lain dipengaruhi oleh oleh biaya akses ( $P_s$ ), biaya percakapan ( $P_c$ ), indeks harga barang komposit selain jasa telekomunikasi ( $P_z$ ), pendapatan seluruh individu ( $I$ ), dan besarnya jaringan ( $N$ ). Fungsi permintaan agregat dapat dirumuskan sebagai:

$$Q = Q(P_s, P_c, P_z, N, I) \quad (1)$$

Besanya jaringan (*size of network*)  $N$  menggambarkan potensi penduduk yang mempunyai akses terhadap jaringan telekomunikasi seluler. Tambahan surplus konsumen pada tahun tertentu  $t$  dapat diestimasi dengan:

(2)

Sebagaimana terlihat pada persamaan (2), besar kecilnya tambahan surplus konsumen tergantung dari perubahan tarif,

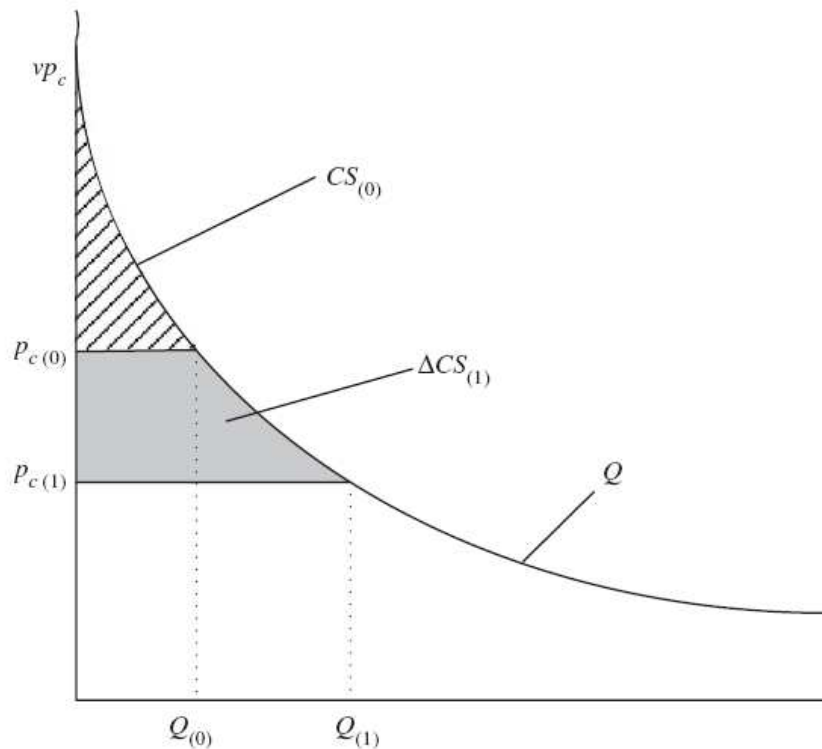
sementara perubahan tarif dipengaruhi oleh kondisi kekuatan pasar (*market power*)<sup>3</sup>. Kekuatan pasar dapat diperoleh operator telekomunikasi secara mandiri atau diperoleh melalui kerjasama dengan operator lainnya. Indikasi adanya kekuatan pasar dapat dianalisis dari ARPU<sup>4</sup>.

Sebagaimana telah dikemukakan, analisis surplus konsumen merupakan salah satu indikator untuk melihat manfaat yang diperoleh dari adanya kompetisi di dalam industri telekomunikasi menyusul dilakukannya liberalisasi telekomunikasi yang telah dilakukan oleh banyak negara pada dekade 1980an, termasuk Indonesia. Efektivitas kompetisi tercermin dari tarif yang semakin kompetitif dan sekaligus memberikan surplus konsumen sebagai indikator terciptanya kesejahteraan.

<sup>3</sup> Kekuatan pasar (*market power*) secara sederhana diartikan sebagai kemampuan perusahaan meningkatkan pendapatannya dengan menetapkan harga yang tinggi tanpa khawatir kehilangan pelanggan yang akan pindah karena memilih produk/jasa pesaing.

<sup>4</sup> Di dalam Kerangka Regulasi Komunikasi Elektronik Eropa yang baru, beberapa regulator mengaitkan ARPU dengan "significant market power". Lihat McCloughan dan S. Lyons (2006). Accounting for ARPU: new evidence from international panel data. Telecommunication Policy 30: 521-532.

**Gambar 1.**  
**Surplus konsumen sebelum dan sesudah deregulasi**



Berdasarkan analisis terhadap kompetisi telepon bergerak (internet and mobile telephone services – MTS) di Korea Selatan<sup>5</sup>, Lee dan Lee (2006) menunjukkan bahwa tidak selalu tarif menjadi lebih kompetitif akibat dari mekanisme pasar (*invisible hand*). Hal ini disebabkan karena tarif telepon seluler di Korea Selatan dipengaruhi oleh regulasi pemerintah.

<sup>5</sup> Telepon bergerak di Korea Selatan menggunakan teknologi CDMA.

Secara konseptual, pada pasca duopoli, dalam struktur pasar yang tidak mempunyai operator dominan, tarif tinggi yang dibebankan oleh penyedia jasa atau operator lama (*incumbent*) akan mendorong konsumen untuk pindah ke penyedia jasa *non-incumbent* atau jasa lain dengan tarif yang lebih kompetitif. Kenyataannya tidaklah demikian karena konsumen tetap tidak dapat berpaling dari penyedia jasa *incumbent* karena tarif yang diberikan oleh penyedia jasa baru tidak terlalu signifikan berbeda dengan penyedia jasa *incumbent*. Artinya, operator

baru belum dapat diharapkan terlalu banyak untuk memberikan tarif yang lebih kompetitif karena menghadapi beberapa kendala seperti skala ekonomis yang belum tercapai, keterbatasan spektrum, ataupun eksternalitas jaringan lainnya. Kondisi ini menimbulkan rasa tidak puas konsumen sehingga regulator mengambil jalan tengah untuk mengakomodasikan tuntutan konsumen dan kepentingan operator sekaligus (Lee dan Lee, 2006).

Analisis surplus konsumen telepon seluler (MTS) di Korea Selatan yang dilakukan oleh Lee dan Lee (2006) mengambil data tahun 1996-2004, periode ketika struktur pasar berubah dari duopoli ke struktur pasar yang lebih kompetitif. Pada era duopoli terdapat dua operator yaitu SK Telecom dan Shinsegi Telecom. Pada pasca duopoli, masuk tiga operator baru yaitu KT Freetel, KT M.com dan LG Telecom. Selama periode 1996-2004, surplus konsumen pada industri telekomunikasi seluler Korea Selatan diperkirakan mencapai US\$46,8 milyar, dan tambahan surplus konsumen sekitar US\$8.8 milyar pada periode yang sama<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Estimasi Consumer Surplus yang dilakukan Lee dan Lee (2006) belum termasuk eksternalitas jaringan (option externality). Jika faktor ini dimasukkan, kesejahteraan sosial total konsumen akan lebih besar lagi.

### 3.2. *Net Welfare Gain*

Sejalan dengan konsep surplus konsumen yang diperoleh karena penurunan tarif, *net welfare gain* merujuk pada tambahan kesejahteraan yang diperoleh berdasarkan kombinasi surplus konsumen, pendapatan industri telekomunikasi, dan biaya produksi. Studi tentang pengaruh kompetisi industri telekomunikasi Jepang terhadap *net welfare gain* dilakukan oleh Imai (1994).

Pada tahun 1985 pemerintah Jepang melakukan privatisasi terhadap dua operator telekomunikasi masing-masing Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTT) yang bergerak dalam jasa telekomunikasi domestik, serta Kokusai Densin Denwa (KDD) yang bergerak pada jasa telekomunikasi internasional. Pada awal dilakukannya deregulasi, masuk dua operator baru yang juga bergerak pada jasa telekomunikasi internasional yaitu International Digital Communication, Inc. (IDC) dan International Telecom Japan Inc. (ITJ). Kementerian Telekomunikasi Jepang membuat dua klasifikasi operator, yaitu operator Type 1 dan Type 2. Operator Type 1 adalah operator yang memiliki dan mengoperasikan jaringan dan peralatan sendiri, sementara Operator Type 2 menyewa jaringan dari operator Type 1. Dua operator baru sebagaimana disebutkan sebelumnya selanjutnya masuk dalam kategori operator Type 1 (Imai, 1994). Selama empat tahun beroperasi, pada tahun 1992, kedua penyedia jasa telekomunikasi

tersebut mampu merebut pangsa pasar telekomunikasi internasional sebesar 29%.

Sebelum deregulasi, struktur pasar domestik dan internasional Jepang bersifat monopolistik, mirip dengan struktur pasar telekomunikasi Indonesia sebelum diluarkannya UU No 36/1999 Tentang Telekomunikasi, di mana telekomunikasi domestik dan internasional masing-masing dimonopoli oleh PT Telkom dan PT Indosat.

Menurut Imai (1994), deregulasi telah memaksa KDD untuk menurunkan biaya produksi serta harus siap memperoleh keuntungan yang lebih kecil karena kecenderungan menurunnya tarif. Deregulasi telekomunikasi Jepang mampu menurunkan biaya produksi telekomunikasi internasional KDD sebesar 54,5%. Secara keseluruhan termasuk telekomunikasi domestik dan internasional, KDD mampu menurunkan biaya 22,2% selama periode deregulasi 1985-1992. Penurunan biaya ini memberi pengaruh terhadap menurunnya tarif telekomunikasi.

Pada tahun 1992 saja, tambahan surplus konsumen Jepang mencapai 62,3 milyar yen atau setara dengan 25,6% pendapatan telekomunikasi Jepang. Selama delapan tahun 1985-1992, tambahan surplus konsumen Jepang mencapai 253,4 milyar yen. Di samping surplus konsumen, studi oleh Oniki, Oum, Stevenson dan Zhang (1992) menunjukkan adanya perbaikan manajemen dan operasi NTT sehingga

mampu menekan biaya tahunan sebesar 1,31% selama periode 1983-1987.

*Net welfare gain* dirumuskan sebagai :

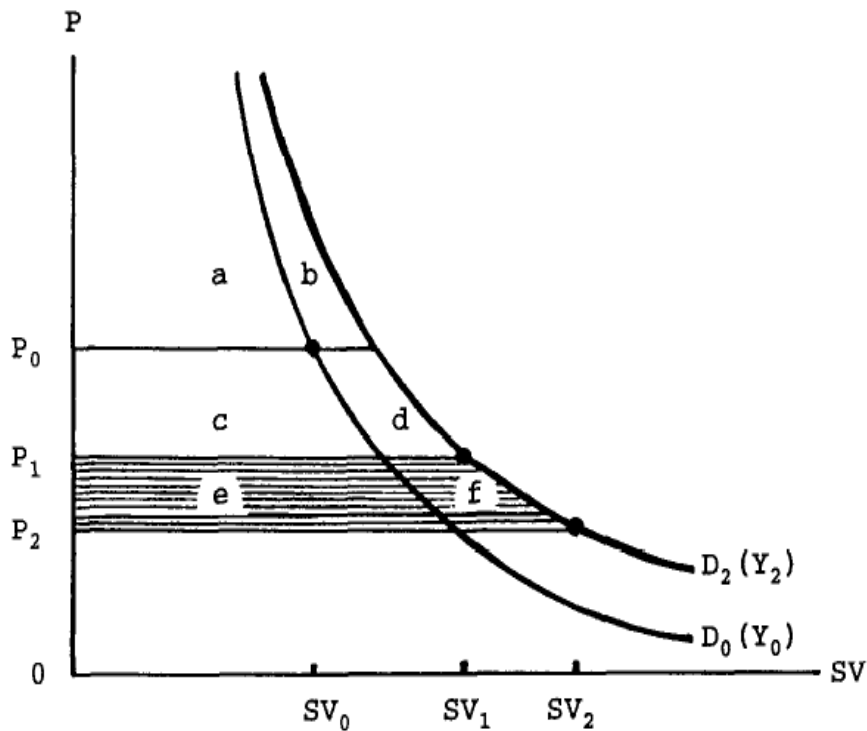
$$W = R + S - C \quad (3)$$

Di mana,  $W$  adalah net welfare gain,  $R$  adalah total pendapatan,  $S$  adalah surplus konsumen, dan  $C$  adalah biaya total. Pada Gambar 2 terlihat bahwa  $D_0$  dan  $D_2$  masing-masing adalah kurva permintaan sebelum dan sesudah deregulasi. Pergeseran kurva  $D_0$  ke  $D_2$  disebabkan karena meningkatnya pendapatan (*income effect*).  $P_{c(0)}$  dan  $P_{c(2)}$  masing-masing adalah tarif sebelum dan sesudah deregulasi, sementara  $p_{c(1)}$  adalah tarif hipotetis (karena pengaruh faktor lain) jika tidak ada deregulasi.

*Net welfare gain* seperti terlihat pada Gambar 2 memasukkan pengaruh pendapatan sehingga membedakannya dengan tambahan surplus konsumen ( $\Delta CS_{(1)}$ ) seperti pada persamaan (2) dan Gambar 1 sebelumnya. Area  $a$  merupakan surplus konsumen sebelum deregulasi, sementara area  $c$  adalah tambahan surplus konsumen di luar pengaruh deregulasi. Area  $b$  dan  $d$  masing-masing adalah surplus konsumen dan tambahan surplus konsumen karena kenaikan pendapatan – akibat dari pengaruh menurunnya tarif dan biaya. Dengan adanya deregulasi, tambahan surplus konsumen menjadi:

$$\Delta CS_D = (b + c + d) + (e + f) \quad (4)$$

Gambar 2.  
Net welfare gain setelah deregulasi



Dari tambahan surplus konsumen , *net welfare gain*  $W$  dari deregulasi industri telekomunikasi berasal dari area  $e$  dan  $f$ :

$$W = e + f \quad (5)$$

#### 4. Ringkasan

Tulisan ini merupakan tinjauan pustaka tentang manfaat yang diperoleh dari liberalisasi industri telekomunikasi terhadap kesejahteraan (*welfare*) dengan menggunakan dua pendekatan yaitu surplus konsumen,

tambahan tambahan surplus konsumen serta *net welfare gain*. Tinjauan pustaka ini sekaligus memberikan kerangka umum metodologi yang digunakan untuk mengukur kesejahteraan. Terdapat indikasi bahwa tarif seluler di Indonesia relatif masih tinggi dibandingkan dengan tarif di beberapa negara sehingga secara relatif kesejahteraan yang diperoleh konsumen pelanggan jasa telekomunikasi seluler nasional lebih rendah dibandingkan dengan tarif negara lain yang menjadi referensi. Penurunan tarif sebenarnya justru akan meningkatkan total pendapatan karena

adanya respons dari konsumen untuk menambah permintaan. Kerugian karena penurunan tarif lebih kecil dibandingkan dengan tambahan keuntungan.

#### Daftar Pustaka

- Hausman, J. A. (1981). Exact consumer's surplus and deadweight loss. *The American Economic Review*, 71(4), 662–676.
- Hicks, J. R. (1956). A revision of demand theory. Oxford: Oxford University Press.
- Imai, Hiroyuki (1994). Assessing gains from deregulation in Japan's international telecommunication industry. *Journal of Asian Economics* Vol 5, No. 3: 381-398.
- Lee, Duk Hee dan Dong Hee Lee (2006). Estimating consumer surplus in the mobile telecommunications market: The case of Korea. *Telecommunications Policy* 30: 605–621.
- LPEM-FEUI (2007). Kajian Struktur, Perilaku, dan Kinerja Industri Telepon Seluler di Indonesia (tidak dipublikasikan).
- McCloughan dan S. Lyons (2006). Accounting for ARPU: new evidence from international panel data. *Telecommunication Policy* 30: 521-532.
- Oniki, H., Oum T.H., Stevenson, R. dan Zhang, Y. (1992). The productivity effects of the liberalization of Japanese telecommunication policy. Mimeo.
- Willig, R. D. (1976). Consumer's surplus without apology. *American Economic Review*, 66(4), 589–597.

\*\*\*\*



## Aspek Ekonomi dan Persaingan pada Industri Telekomunikasi Seluler

Mohamad Ikhsan Modjo

### Abstract

*This paper shows that Cellular Telecommunication Services is not a natural monopoly. Therefore, it requires neither a regulation nor protection to prevent any additional provider from entering the market. It then shows that the price level and the dynamic within this market depend chiefly on the existence and the intensity of competitions between producers. Based on these, this paper will argue that minimum competition within the Indonesia cellular telecommunication industry is the reason for the high level of price charged to the consumers and excessive profits earned by the producers. Therefore, this paper not only appreciates a recent move by the Indonesian competition watchdog (KPPU) which mandates Temasek holding releases its shares in PT Indosat or PT Telkomsel, it also suggests KPPU to be more proactive in the future to prevent any loss accumulations for consumers.*

---

Staf pengajar Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga.

## 1. Pendahuluan

Beberapa tahun terakhir, industri Telekomunikasi Seluler berkembang dengan sangat pesat di Indonesia. Tingkat teledensitas seluler masyarakat Indonesia meningkat dari hanya sebesar 1.1 persen dari jumlah populasi pada tahun 1999 menjadi sebesar 23.1 persen dari jumlah populasi pada tahun 2005. Dengan kata lain terdapat peningkatan teledensitas sebesar tiga kali lipat hanya dalam kurun waktu 6 tahun. Angka ini diprediksikan banyak pihak akan semakin meningkat seiring dengan meningkatnya pendapatan rata-rata masyarakat dan perkembangan jaringan operator seluler.

Peningkatan pangsa pasar ini tentu memerlukan fondasi dan cakupan regulasi industri yang bukan hanya memadai, akan tetapi juga visioner sehingga bisa memayungi inovasi produk dan proses yang kerap terjadi pada industri ini. Dengan kata lain, regulasi yang efektif pada industri telekomunikasi seluler diperlukan selain untuk menjamin adanya penetapan harga yang efisien dan perlindungan konsumen di satu sisi. Di sisi lain, regulasi yang efektif juga diperlukan untuk menjamin kedinamisan dan persaingan yang sehat dalam pasar telekomunikasi seluler.

Dengan kondisi ini, yang menjadi pertanyaan kemudian adalah apakah diperlukan perlakuan khusus bagi industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia. Hal ini mengingat ada sebagian kalangan yang

berpendapat bahwa industri ini bersifat monopoli natural. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah dibutuhkan tingkat keuntungan produsen dan harga yang jauh dari normal, sebagaimana keuntungan dan harga dalam pasar monopoli, untuk menjamin kedinamisan dan investasi pada industri ini dalam jangka panjang? Artikel ini disusun sebagai satu upaya menjawab kedua pertanyaan ini, dengan menilik kasus pada konteks Indonesia.

Artikel ini disusun dengan struktur sebagai berikut. Bagian pertama akan membahas karakteristik teoritis dari pasar telekomunikasi seluler. Bagian kedua menelaah kondisi empiris pasar seluler di beberapa negara. Bagian ini dilanjutkan dengan analisis empiris kondisi di Indonesia. Sebagai penutup akan diberikan kesimpulan dan rekomendasi bagi pengambil kebijakan di bidang telekomunikasi seluler.

## 2. Karakteristik Pasar Telekomunikasi Seluler: Telaah Teoritis

Pasar jasa telekomunikasi setidaknya dapat dibedakan ke dalam empat kategori: pasar jasa Telekomunikasi Tetap (*fixed-wireline* dan *fixed wireless*), pasar jasa Telekomunikasi Seluler (*mobile-wireless cellular*), pasar jasa Telekomunikasi Bergerak Satelit, dan pasar jasa Telekomunikasi Trunking. Keempat jenis pasar ini meski memiliki keterkaitan yang

## Aspek Ekonomi dan Persaingan pada Industri Telekomunikasi Seluler

cukup erat satu dengan yang lain, akan tetapi juga memiliki jenis produk, karakteristik teknologi dan tipologi permintaan konsumen yang berbeda.

Dalam hal ini, sebagaimana industri jasa telekomunikasi lainnya, Industri Telekomunikasi Seluler kerap dinisbahkan sebagai satu bentuk industri yang bersifat monopoli natural (*natural monopoly*). Alasannya, terdapat biaya dan waktu yang cukup besar untuk membangun, mengembangkan dan memelihara jaringan infrastruktur telekomunikasi seluler. Sehingga untuk alasan ini, pasar telekomunikasi seluler di satu negara kerap dianggap hanya mampu dilayani oleh satu perusahaan. Pasar yang dilayani oleh lebih dari satu perusahaan akan berdampak pada rendahnya tingkat efisiensi produksi dan margin keuntungan yang akan diraih perusahaan, sehingga otomatis juga akan mengancam keberadaannya dalam jangka panjang.

Akan tetapi, pendapat ini sudah terbukti ketidakbenarannya. Ng (1989), misalnya, beragumen bahwa industri Telekomunikasi Seluler bukanlah satu bentuk pasar yang bersifat natural monopoli untuk dua alasan: inovasi produk yang dinamis dan relatif tingginya kebutuhan teknologi pada pasar ini. Ng lebih lanjut beragumen bahwa keuntungan dari efisiensi dinamis akibat persaingan yang sehat pada pasar telekomunikasi seluler akan dapat menutup kerugian yang mungkin timbul dari investasi awal produsen. Selain itu, argumen besarnya

investasi awal adalah juga tidak tepat dewasa ini, dimana banyak perusahaan baru dapat sekedar meminjam infrastruktur untuk kemudian mengemas produk layanan dan jasa yang berbeda. Dari alasan-alasan ini dapat dikatakan bahwa industri Telekomunikasi Seluler hanya bersifat monopoli natural dalam jangka pendek. Akan tetapi dalam jangka panjang, industri ini lebih bersifat monopolistik, dimana lebih banyak produsen akan membawa kesejahteraan (*welfare*) yang lebih tinggi bagi masyarakat dan konsumen, sebagaimana pesan umum pada teks dasar ilmu ekonomi.

Demikian pula, secara teoritis, pasar yang bersifat monopoli natural tidak memerlukan proteksi atau regulasi dari pemerintah. Produsen yang bersifat natural monopoli akan mampu menetapkan harga sedemikian rupa, sehingga mampu untuk memenuhi permintaan konsumen. Sementara di saat yang sama, mereka juga mampu meraih keuntungan dan mencegah masuknya perusahaan lain ke dalam pasar dengan struktur ongkos produksi yang ada (Panzar dan Willig 1977).

Dari uraian singkat ini bisa disimpulkan bahwa pasar Telekomunikasi Seluler bukanlah pasar yang bersifat monopoli natural. Sebab dari aspek ongkos produksi dimungkinkan terdapat lebih dari satu pemain yang berkecimpung pada pasar ini. Pasar Telekomunikasi Seluler sesungguhnya dapat dikategorikan sebagai pasar yang bersifat persaingan monopolistik, yang tidak

mengharuskan adanya *economic scale*, apalagi proteksi dan regulasi yang membatasi keluar-masuk produsen. Dengan kata lain, pasar ini terbuka untuk persaingan antar sesama produsen dengan perbedaan hanya pada kualitas dan jenis produk serta pelayanan yang diberikan kepada konsumen.

Dengan sifat pasar yang bersifat monopolistik, semakin rendah tingkat persaingan maka akan semakin tinggi harga yang tercipta. Intensitas kompetisi dalam pasar ini akan menentukan tinggi-rendahnya tingkat harga yang bisa ditetapkan oleh produsen. Akan tetapi yang perlu diperhatikan, tingkat harga produk yang ada di pasar tergantung bukan hanya pada struktur ongkos produksi. Tingkat harga produk yang diterima konsumen juga akan tergantung perilaku kompetitif perusahaan yang bermain dalam pasar telekomunikasi seluler. Sebab, bisa saja tercipta satu kondisi dimana *struktur* harga yang ada terbilang efisien dari segi produksi, walau tanpa persaingan. Sementara pada saat yang sama, *tingkat* harga yang ada sangat bersifat tidak efisien bila terdapat persaingan yang tidak normal dalam satu industri. Hal ini pada gilirannya akan menyebabkan apa yang disebut kerugian efisiensi alokasi (*allocative efficiency loss*) pada perekonomian. Secara umum dapat dikatakan bahwa semakin efisien biaya produksi dan semakin tinggi tingkat kompetisi yang ada maka akan semakin rendah tingkat harga dan keuntungan produsen yang tercipta.

### 3. Persaingan dan Dampaknya di Manca Negara

Berbagai studi empiris di banyak negara pada dasarnya mengafirmasi telaah teoritis di atas. Dari Amerika Serikat, studi Crandall dan Hausman (2000) menunjukkan bahwa dengan tambahan satu operator telepon seluler maka akan tercipta harga yang lebih rendah di pasar. Studi lain dari negara-negara OECD juga menunjukkan bahwa peningkatan kompetisi menyebabkan turunnya tingkat harga, tanpa menyebabkan berkurangnya keuntungan produsen secara signifikan (OECD 1996). Lebih lanjut, satu penelitian mengestimasi bahwa peningkatan kompetisi dalam pasar Telekomunikasi Seluler akan menyebabkan penurunan harga sekitar 40 persen sampai dengan 50 persen (Rossotto, Kerf dan Rohlfs 2000). Studi yang sama juga menunjukkan bahwa harga yang ada berbanding lurus dengan tingkat intensitas kompetisi: semakin tinggi intensitas kompetisi maka akan semakin rendah tingkat harga yang tercipta di pasar.

Keberadaan kompetisi pada pasar Telekomunikasi Seluler bukan hanya akan menyebabkan menurunnya tingkat harga. Pada waktu bersamaan, sebagaimana ditunjukkan oleh Table 1, semakin tingginya tingkat kompetisi menyebabkan semakin tingginya tingkat pertumbuhan pasar. Tingginya kompetisi juga menyebabkan semakin inovatif produsen. Di beberapa

**Tabel 1.**  
**Pertumbuhan Industri Telekomunikasi Sebelum dan Setelah Kompetisi**  
**di Beberapa Negara**

Negara	Tahun-1	Tahun-a	Tahun+1
Romania	37	1300	44
Estonia	NA	121.1	127
Philipina	161	153	111
Singapura	42	90	57
Belgium	85	116	125
Italia	26	57	81
Taiwan	19	58	37

Catatan: *a* adalah tahun dimulainya kompetisi.

Sumber: Rossotto, Kerf dan Rohlfs (2000).

negara, termasuk Indonesia, operator jasa Telekomunikasi Seluler mencoba untuk mempertahankan pangsa pasar yang dimiliki dari kompetisi dengan memperkenalkan inovasi produk dan jasa baru seperti penampakan identitas penelpon (*caller ID*), *call forwarding*, *call waiting*, data akses dan internet melalui telepon seluler. Dari fakta-fakta ini bisa disimpulkan bahwa tingkat persaingan akan menyebabkan pemain-pemain yang ada berusaha untuk mempertahankan atau merebut pangsa pasar yang ada bukan hanya dengan menurunkan tingkat harga, akan tetapi juga dengan mengembangkan fitur dan layanan

tambahan dari jasa Telekomunikasi Seluler yang diberikan.

Begitu juga, dari studi yang ada di beberapa negara, tingkat kompetisi yang sehat pada industri Telekomunikasi Seluler cenderung menyebabkan meningkatnya tingkat investasi pada industri ini sebagaimana juga tingkat pendapatan perusahaan yang berkecimpung pada industri ini (Rossotto, Kerf dan Rohlfs 2000). Pertumbuhan tingkat pendapatan perusahaan disebabkan bertambahnya jumlah pemakai dan kesediaan konsumen untuk membayar lebih untuk fitur-fitur tertentu yang ditawarkan operator Telekomunikasi Seluler.

**Tabel 2.**  
**Operator Jasa Telekomunikasi Seluler di Indonesia per September 2006**

Operator	Jumlah Pelanggan	% Share
PT Telkomsel	29,987,000	55%
Pt Indosat	14,655,238	27%
Excelcomindo	8,233,774	15%
Lainnya	1,450,000	3%
TOTAL	54,326,012	100%

Sumber: Dirjen Postel

#### **4. Tingkat Kompetisi Industri Seluler di Indonesia**

Sebagaimana di negara lain, jasa Telekomunikasi juga berkembang dengan sangat cepat di Indonesia. Dari catatan yang ada, sektor ini mengalami pertumbuhan tidak kurang dari 12 persen per tahun semenjak tahun 2000. Akibat pertumbuhan ini, kontribusi sektor komunikasi terhadap pembentukan PDB nasional juga mengalami peningkatan dari sekitar 1,85 persen dari PDB pada tahun 1999 menjadi sekitar 3 persen. pada tahun 2006. Pertumbuhan kontribusi sektor telekomunikasi pada PDB tentu saja tidak terlepas dari pertumbuhan industri Telekomunikasi Seluler yang mengalami peningkatan lebih dari 300 persen pada saat yang sama. Saat ini tercatat tidak kurang dari 60 juta penduduk Indonesia merupakan pengguna telepon

seluler. Di masa datang diperkirakan jumlah ini akan bertambah dengan pesat seiring dengan pertambahan pendapatan penduduk dan meningkatnya kebutuhan komunikasi masyarakat.

Pertumbuhan dramatis dari jasa Telekomunikasi Seluler yang ada di Indonesia dapat diatributkan pada beberapa alasan. Pertama, ada peningkatan kebutuhan berkomunikasi seiring dengan peningkatan pendapatan masyarakat. Kedua, telepon seluler adalah barang pengganti (*substitute*) dari telepon tetap (*cable/fixed line*) yang sampai saat ini masih sulit untuk diakses masyarakat banyak dan memiliki *waiting list* yang cukup panjang. Ketiga, operator dari telepon seluler menawarkan pelayanan konsumen yang jauh lebih baik ketimbang telepon tetap. Keempat, telepon seluler, terutama yang prabayar, adalah alternatif lebih murah bagi sebagian masyarakat.

## Aspek Ekonomi dan Persaingan pada Industri Telekomunikasi Seluler

Sayang, meski memiliki tingkat pertumbuhan yang pesat, pasar jasa Telekomunikasi Seluler di Indonesia dapat dikatakan masih memiliki konsentrasi yang cukup tinggi. Dari Tabel 2 di atas terlihat bahwa hanya terdapat tiga pemain yang memiliki pangsa pasar dalam pasar jasa Telekomunikasi Seluler di Indonesia: PT Telkomsel, PT Indosat dan Excelcomindo. Lebih lanjut, sesungguhnya dapat dikatakan bahwa pasar jasa Telekomunikasi Seluler di Indonesia hanya dikuasai sebatas oleh dua produsen, PT Telkomsel dan PT Indosat, yang keduanya memiliki pangsa pasar secara total sebesar 82 persen dari jumlah pelanggan yang ada.

PT Telkomsel dan PT Indosat sesungguhnya dapat dikatakan sebagai dua perusahaan yang dikendalikan oleh satu pemilik. Pemegang saham mayoritas PT Indosat adalah Singapore Technologies Telemedia PTE Ltd (STT), yang menguasai 41,94 persen saham. STT merupakan perusahaan jasa telekomunikasi terbesar kedua di Singapura yang 100 persen sahamnya dikuasai oleh Temasek Holding. Sementara, Temasek Holding melalui anak perusahaannya yang lain, SingTel, menguasai 35 persen dari PT Telkomsel. Dengan penguasaan silang saham di kedua operator jasa Telekomunikasi Seluler terbesar, Temasek holding sesungguhnya baik secara langsung maupun tidak langsung telah mempraktekan kebijakan yang menjurus pada praktek monopoli pada industri

Telekomunikasi Seluler. Sebab melalui penguasaan saham yang dimiliki, Temasek Holding secara *de-facto* telah mengendalikan atau setidaknya mempengaruhi kebijakan dan strategi usaha dua operator jasa Telekomunikasi Seluler terbesar di Indonesia.

Pengendalian pasar jasa Telekomunikasi Seluler secara *de-facto* oleh Temasek Holding jelas berpengaruh pada tingkat harga dan kedinamisan pasar jasa Telekomunikasi Seluler di Indonesia. Dari perbandingan tingkat harga jasa Telekomunikasi Seluler antar negara yang dilakukan Morgan Stanley, harga per menit percakapan seluler di Indonesia adalah nomer dua tertinggi di antara dua belas negara yang disurvei (Tempo, 4 November 2007).

Demikian pula, konsentrasi pasar jasa Telekomunikasi Seluler menyebabkan adanya tingkat keuntungan yang tidak wajar yang diraih oleh produsen jasa Telekomunikasi Seluler di Indonesia. Dewasa ini, tingkat keuntungan yang diraih oleh operator jasa Telekomunikasi Seluler Indonesia yang diukur dengan rasio Penghasilan Sebelum Biaya Bunga, Pajak, Depresiasi dan Amortisasi (EBITDA) terhadap pendapatan berkisar antara 58 persen sampai dengan 73 persen (INDEF 2007). Pada saat yang sama, rasio EBITDA terhadap pendapatan pada negara-negara yang tergabung dalam OECD hanya berkisar antara 28,3 sampai dengan 35,6 persen (OECD 1996).



Tingginya tingkat harga dan tingkat keuntungan yang direfleksikan oleh rasio EBITDA terhadap pendapatan yang ada pada pasar di Indonesia tentu merefleksikan ketidaksehatan persaingan. Dalam hal ini, para produsen kerap berdalih bahwa tingginya tingkat harga dan keuntungan dibutuhkan untuk memfasilitasi pengembangan jaringan seluler yang mereka miliki. Argumen ini tentu saja sulit untuk dipercaya, sebab sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya, bukti empiris di banyak negara justru menunjukkan bahwa investasi pengembangan infrastruktur serta inovasi pada jasa Telekomunikasi Seluler tergantung lebih pada tingkat persaingan, bukannya pada tinggi rendahnya tingkat harga. Tingkat harga serta investasi bukanlah penyebab akan tetapi lebih merupakan resultan dari persaingan yang pada pasar.

Dari perspektif uraian di atas, keputusan majelis komisi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang belum lama ini memutuskan bahwa Temasek Holding bersalah dalam kasus kepemilikan silang PT Indosat dan PT Telkomsel patut diberikan apresiasi yang tinggi. Sulit untuk menegaskan bahwa tidak terdapat perilaku yang kolusif dalam penetapan harga dan persaingan bila dua badan usaha yang seharusnya bersaing ternyata secara *de-facto* dikendalikan oleh satu pihak. KPPU dalam hal ini sekedar menjalankan hal yang telah menjadi kewajiban pemerintah sebagai wasit dari persaingan dunia usaha di Indonesia yang bertugas melindungi konsumen dari kecurangan-kecurangan yang merugikan.

Kekhawatiran-kekhawatiran sebagian kalangan bahwa keputusan majelis komisi KPPU akan berimbas negatif pada tingkat investasi di Indonesia adalah kekhawatiran yang berlebihan. Sebab dari berbagai studi yang diuraikan sebelumnya tingkat persaingan yang sehat justru menjamin adanya keberlanjutan tingkat investasi.

## 5. Penutup

Sebagai penutup bagian ini akan merangkum point-point penting dari uraian ini dan implikasi kebijakan yang ada:

*Pertama*, jasa Telekomunikasi Seluler bukanlah pasar yang bersifat natural monopoli. Pasar ini sesungguhnya lebih mendekati konsepsi pasar persaingan monopolistik yang tidak mengharuskannya ada *economic scale* yang membatasi jumlah produsen yang menawarkan produknya di dalam pasar.

*Kedua*, dengan sifatnya yang lebih mendekati persaingan monopolistik maka segala proteksi dan regulasi yang membatasi keluar-masuk produsen pada pasar ini harus dihilangkan.

*Ketiga*, intensitas kompetisi yang ada pada pasar jasa Telekomunikasi Seluler menentukan tinggi rendah tingkat harga yang tercipta. Semakin tinggi intensitas kompetisi yang ada semakin rendah tingkat harga yang tercipta di pasar dan semakin tinggi efisiensi yang dihasilkan untuk masyarakat.



## Aspek Ekonomi dan Persaingan pada Industri Telekomunikasi Seluler

*Keempat*, tingginya intensitas kompetisi juga akan menjamin tingginya inovasi produk dan peningkatan jumlah investasi yang dilakukan produsen.

*Kelima*, rendahnya intensitas kompetisi pada pasar di Indonesia telah menyebabkan tingginya tingkat dan keuntungan yang diraih oleh produsen.

*Keenam*, keputusan majelis komisi KPPU yang memerintahkan pihak Temasek holding untuk melepas sahamnya di salah satu perusahaan, PT Indosat atau PT Telkomsel, adalah keputusan yang tepat dan perlu didukung sepenuhnya.

*Terakhir*, untuk mencegah akumulasi kerugian yang tidak terperiuhkan bagi konsumen, sebagaimana kerugian sebesar kurang lebih 30 triliun rupiah yang disinyalir diakibatkan oleh perilaku kolusif PT Indosat dan PT Telkomsel, pihak pemerintah dan KPPU perlu lebih bersifat pro-aktif dalam mengawasi tingkat persaingan. Tindakan sekedar menjemput bola dan menunggu laporan sudah bukan saatnya lagi. Sebab tindakan reaktif seperti ini akan menyebabkan bukan hanya akumulasi kerugian, akan tetapi juga simpang-siur opini publik yang akan mendistorsi substansi persoalan yang sebenarnya.

### Daftar Pustaka

- Crandall, R. & Hausman, J. (2000) Competition in U.S. Telecommunications Services: Effects of the 1996 Legislation. In: S. Peltzman and C. Winston (eds.) *Deregulation of Network Industries: What's Next? AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies*.
- OECD (1996) Competitions in Telecommunications. *OECD. Roundtables on Competition Policy*.
- INDEF (2007) Laporan Akhir Kajian Persaingan Usaha pada Industri Telepon Seluler di Indonesia. *INDEF. Jakarta*.
- Ng, Y-K. (1989) Should a 'Natural Monopolist' Be Subject to Competition? With Special Reference to Cellular Mobile Telephone Services in Australia. *Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne*.
- Panzar, J.C. & Willig, R. G. (1977) Free Entry and the Sustainability of Natural Monopoly. *Bell Journal of Economics*, 8(1).
- Rossato, C. M., Kerf, M. & Rohlfs, J., (2000) Competition in Mobile Telecommunications Sector Growth, Benefits for the Incumbents and Policy Trends. *Journal of Policy, Regulation and Strategy for Telecommunications Information and Media*, 2(1).
- Tempo, (2007) Terhadang di Salemba. *Majalah Tempo*, 38/XXXVI/19.

\*\*\*\*

# **Persaingan Usaha Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia: Perspektif Hukum**

**Rikrik Rizkiana, Albert Boy Situmorang & Hermanto Muljo**

## **Abstract**

## Persaingan Usaha Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia

Industri telekomunikasi seluler di Indonesia menyimpan potensi ekonomi pasar yang sangat menjanjikan bagi pelaku usaha sektor telekomunikasi, baik bagi pelaku usaha *incumbent* maupun *newcomer*, mengingat perkembangan yang cukup baik dan masih rendahnya penetrasi penggunaan ponsel oleh penduduk Indonesia. Tidak mengherankan, memang, apabila banyak investor lokal maupun investor asing yang memiliki rencana untuk memasuki bidang usaha ini baik dengan cara pendirian perusahaan baru dengan membangun sendiri jaringan sejak awal maupun melalui pembelian perusahaan operator yang telah eksis dengan jaringan yang telah tersedia.

Sebagaimana industri jaringan (*network industry*) lain yang cenderung *heavy regulated*, maka permasalahan yang termasuk krusial di industri telekomunikasi seluler apakah regulasi atau dalam artian lebih luas yaitu infrastruktur hukumnya cukup mampu melindungi suasana persaingan usaha yang sehat di industri ini. Infrastruktur hukum persaingan usaha yang mampu menjadikan suasana persaingan usaha di industri ini memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh stakeholders yang terkait berupa efisiensi industri, adanya *equal level of playing field*, mendorong inovasi, dan menghasilkan layanan yang berkualitas dengan harga yang kompetitif bagi konsumennya di Indonesia.

### Karakteristik Pasar Industri Telekomunikasi Seluler dan Kecenderungan Perilaku Operator Dalam Bersaing di Indonesia

Karakter industri telekomunikasi termasuk seluler ditandai dengan karakter

sebagaimana umumnya sebuah industri jaringan (*network industry*) yaitu bahwa komunikasi melalui telepon seluler hanya bisa dilakukan melalui sebuah jaringan yang membutuhkan penggunaan dua atau lebih komponen jaringan yaitu *nodes* dan *links* yang saling melengkapi (*complementary*). Selain ditandai pula dengan karakter lock in bagi para pelanggannya. Karakter mana juga berlaku di Industri telekomunikasi seluler di Indonesia.

Dari perspektif kondisi struktur pasar, industri telekomunikasi seluler di Indonesia ditandai dengan struktur pasar yang oligopolis dengan 4 (empat) operator telekomunikasi besar yang hampir menguasai 100% (seratus persen) pangsa pasar di Indonesia. Keempat operator yang menggunakan platform teknologi Global System for Mobile Communication (GSM) dan Code Division Multiple Access (CDMA) tersebut, yaitu Telkomsel sebagai operator dengan jumlah pelanggan terbesar, Indosat, Excelcomindo, dan Mobile-8. Dari data yang diolah Dirjen Postel per September 2006, Telkomsel adalah operator telekomunikasi seluler dengan penguasaan pangsa pasar yang terbesar, yaitu mencapai 30 juta pelanggan atau sekitar 55,2% pangsa pasar, disusul Indosat dengan jumlah pelanggan sebesar 14,65 juta pelanggan atau 26,98% pangsa pasar. Excelcomindo menguasai 15,16% pangsa pasar atau dengan menjangkau 8,23 juta pelanggan dan terakhir, Mobile-8 memiliki 1,45 juta pelanggan atau menguasai 2,67% pangsa pasar telekomunikasi seluler.

Sementara itu, struktur pasar industri telekomunikasi di Indonesia juga ditandai dengan adanya faktor hambatan masuk dari sisi regulasi, yaitu: (i) pengaturan mengenai penggunaan frekuensi yang terbatas yang pada akhirnya membatasi jumlah operator; dan (ii) kewajiban layanan universal (*universal service obligation/USO*) sebagaimana diatur melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 34 Tahun 2004, yaitu kewajiban untuk membuka akses telekomunikasi ke desa-desa dan kecamatan yang belum terjangkau layanan telekomunikasi. Disamping itu, terdapat beberapa hambatan lain yang sifatnya alamiah, seperti dibutuhkannya modal yang besar (*high capital intensive*) untuk membangun infrastruktur jaringan telekomunikasi, skala ekonomi, perbedaan biaya produksi dan keistimewaan sifat-sifat produksi.

Memperhatikan struktur pasar jasa telekomunikasi seluler di Indonesia yang karakteristiknya oligopoli, maka dalil/postulat yang terutama adalah: di suatu pasar dimana didalamnya hanya terdapat beberapa pelaku pasar, maka terdapat saling ketergantungan yang demikian besarnya diantara pelaku pasar tersebut. Karena itu, masing-masing penjual akan mempertimbangkan reaksi rivalnya ketika menetapkan berapa jumlah produksi dan harga yang dikenakan. Hal ini berarti oligopolis tidak akan menurunkan harganya untuk memperbesar pangsa pasarnya, karena keuntungan yang diperoleh akan terhapus dengan segera apabila pesaing melakukan

‘tindakan pembalasan’ (retaliasi) berupa diskon/pemotongan harga yang serupa. Oleh karena itu, oligopolis akan terfokus pada tindakan saling berkoordinasi dan antisipasi.<sup>1</sup> Industri yang ditandai dengan adanya homogenitas produk, struktur biaya produksi yang serupa diantara perusahaan oligopolis, serta tingginya tingkat hambatan masuk (*entry barriers*) cenderung mengarahkan persaingan kepada tindakan kolusi dan menghasilkan monopoli secara bersama.

Lebih lanjut menurut Massimo Motta, salah satu faktor yang mendukung terjadinya kolusi (faktor struktural) adalah adanya *cross ownership* dan hubungan lain antara pesaing. Apabila satu pelaku usaha bertindak sebagai pemegang saham (*shareholder*) di perusahaan kompetitor, meskipun tanpa mengendalikannya, maka ruang lingkup untuk kolusi akan semakin besar. Terlebih lagi jika perwakilan dari satu perusahaan duduk dalam dewan Direksi dari perusahaan pesaing, maka kecenderungan untuk saling berkoordinasi dan melakukan pertukaran informasi mengenai harga dan kebijakan pemasaran (*marketing policies*) dengan kompetitor akan semakin mudah.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ernest & Kovacic, “*Antitrust Law and Economics in a nutshell*”, 1994, hal.74-75.

<sup>2</sup> Motta, Massimo, “*Competition Policy Theory and Practice*”, 2004, hal.142

Tambahan lagi, masih menurut Motta, meskipun perusahaan tidak mempunyai posisi di dalam manajemen perusahaan kompetitor, insentif untuk bersaing di dalam pasar akan berkurang karena keuntungan dari perusahaan pesaing akan mempengaruhi kinerja keuangan dari perusahaan tersebut.<sup>3</sup>

Hal inilah terjadi dalam industri jasa telekomunikasi seluler Indonesia, dimana dengan adanya kepemilikan saham secara silang (*cross ownership*), konsekuensinya adalah terjadinya *tacit collusion* yang cenderung mengarah kepada persaingan semu (*sham competition*).

Sebenarnya dapat dikatakan bahwa industri telekomunikasi seluler Indonesia didominasi oleh 3 (tiga) operator seluler dimana 2 (dua) diantaranya (Telkomsel dan Indosat) saling terafiliasi satu sama lain mengingat mayoritas sahamnya dikuasai investor asing dari Singapura, yaitu SingTel dan STT Communications, anak perusahaan Temasek Holdings Pte, Ltd. (Temasek). Tambahan lagi, dalam teori mengenai pasar oligopoli, terdapat konsep/model *price leadership* dimana perusahaan oligopolis yang dominan memiliki kekuatan sebagai penentu harga (*price setter*) yang selanjutnya diikuti oleh perusahaan lainnya (*price taker*). Disini korelasi akan berjalan ke satu arah dimana perubahan harga produk yang dikenakan perusahaan yang tidak dominan tidak akan bereaksi terhadap harga perusahaan yang dominan. Dalam kaitannya dengan hal ini,

operator jasa telekomunikasi seluler memiliki kerjasama khususnya melalui perjanjian interkoneksi diantara para penyelenggara jasa. kerjasama ini meningkatkan kecenderungan untuk berkolusi dalam hal-hal dimana seharusnya terjadi persaingan, seperti penentuan tarif komunikasi, pemasaran dan lainnya.

#### **Analisis Hukum terhadap Dugaan Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999<sup>4</sup>**

Fakta hukum yang secara kasat mata jelas terlihat adalah penguasaan/kepemilikan kontrol melalui kepemilikan saham dengan jumlah yang signifikan oleh Temasek di 2 (dua) operator telekomunikasi seluler yang dominan di pasar, yaitu di Telkomsel (sebesar 35% saham) dan Indosat (sebesar 40,77% saham). Konsekuensi yang lebih jauh akibat kepemilikan silang Temasek di dua perusahaan ini adalah penempatan individu-individu kepercayaan Temasek di dua perusahaan tersebut, sehingga memudahkan pertukaran informasi serta tindakan koordinasi diantara keduanya, disinilah dalil yang dikemukakan Massimo Motta benar berlaku dan menemukan tempatnya.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Sebagian disarikan dari Putusan KPPU No. 7/ KPPU-L./2007

Terhadap fakta kepemilikan saham silang tersebut, pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No.5/1999) secara tegas dan jelas menggariskan sebagai berikut: ***pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha yang sama dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan: (a) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; (b) dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.***

Dalam kaitannya dengan dugaan pelanggaran pasal 27 UU No.5/1999, struktur pemegang saham Telkomsel dan Indosat adalah sebagai berikut:

**Komposisi Pemegang Saham Telkomsel:**

- (i). PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk. (Telkom) sebesar 65%; dan
- (ii). Singapore Telecom Mobile Pte, Ltd. sebesar 35%.

**Komposisi Pemegang Saham Indosat:**

- (i). Pemerintah Republik Indonesia, sebesar 14,58%;

- (ii). Indonesia Communication Limited (anak perusahaan STT Telecommunication) sebesar 40,77%; dan
- (iii). Pemegang saham publik sebesar 44,65%.

**Komposisi Pemegang Saham Telkomsel:**

- (i). PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk. (Telkom) sebesar 65%; dan
  - (ii). Singapore Telecom Mobile Pte, Ltd. sebesar 35%.
- Komposisi Pemegang Saham Indosat:** (i). Pemerintah Republik Indonesia, sebesar 14,58%; (ii). Indonesia Communication Limited (anak perusahaan STT Telecommunication) sebesar 40,77%; dan (iii). Pemegang saham publik sebesar 44,65%.

Menurut teori hukum korporasi, jumlah kepemilikan saham merefleksikan bagian yang proporsional terhadap hak-hak tertentu dalam manajemen dan profit dari suatu perusahaan selama masa eksistensinya. Urgensi penguasaan saham dalam jumlah yang signifikan tidak hanya terbatas pada berapa bagian keuntungan atau sisa asset yang dapat diperoleh pemegang saham, namun lebih jauh adalah hak suara untuk menentukan strategi menghadapi persaingan dengan kompetitor yang begitu ketat. Memang, secara fakta Temasek hanya menguasai 35% saham di Telkomsel dan mengaburkan unsur “memiliki saham mayoritas” dalam pasal 27 UU No.5/1999. Namun demikian pengertian saham mayoritas harus diinterpretasikan lebih lanjut terlepas dari penguasaan saham secara

fisik, tetapi lebih jauh lagi, dalam setiap saham yang dikuasai satu pemegang saham terdapat kendali atas pemegang saham lain terhadap jalannya perseroan melalui hak suara yang dimiliki pemegang saham dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (UUPT), setiap saham yang dikeluarkan perseroan memberikan hak untuk menghadiri RUPS dan mengeluarkan suara, kecuali dalam hal Anggaran Dasar perseroan bersangkutan menerbitkan saham dengan klasifikasi tanpa hak suara. Kepemilikan saham dengan *voting right* di atas 50% hampir dapat dipastikan memberikan hak pengendalian jalannya perusahaan kepada pemiliknya (*positive control*). Sementara kepemilikan saham dibawah 50% namun diatas 25% hampir dipastikan memberikan kemampuan pemiliknya untuk menghalangi keputusan-keputusan strategis yang memerlukan persetujuan mayoritas khusus (*negative control*). Sehingga dapat dikatakan bahwa kepemilikan saham 25% atau lebih pada satu perusahaan juga memberikan kendali yang signifikan pada perusahaan tersebut. Sedangkan untuk kepemilikan saham kurang dari 25%, tidak serta merta mengakibatkan pemiliknya tidak memiliki kendali terhadap perusahaan. Faktor-faktor tertentu harus diperhatikan untuk melihat apakah pemilik saham tersebut memiliki *decisive influence* atau *material influence*. Adanya pengaruh terhadap kebijakan perusahaan menandakan pemilik saham tersebut

meskipun bukan merupakan saham pengendali namun memiliki kemampuan untuk mengendalikan perusahaan. Apalagi jika dibelakang itu semua terdapat suatu perjanjian yang memberikan beberapa hak istimewa kepada pemegang saham minoritas yang pada kondisi normal yang merefleksikan besaran jumlah saham yang dimiliki dengan hak suaranya (*voting rights*), tidak mungkin dimiliki seperti hak untuk menunjuk perwakilan di dewan direksi dan komisaris dan hak untuk ikut menentukan kebijakan perusahaan. Perjanjian yang biasanya menyertai proses transaksi jual belinya dalam suatu *Sale & Purchase Agreement* (SPA).

Berdasarkan fakta, Temasek melalui anak perusahaannya (Singapore Telecom Mobile Pte, Ltd.) memiliki 35% saham dengan hak suara di Telkomsel, hak untuk menominasikan Direksi dan Komisaris serta kewenangan untuk menentukan arah kebijakan perusahaan terutama dalam hal persetujuan anggaran melalui *Capex Committee* dan kemampuan untuk mem-*veto* putusan RUPS (*negative control*) dalam hal mengenai perubahan anggaran dasar, pembelian kembali/divestasi (*buy back*) saham, penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pembubaran dan likuidasi perusahaan. Begitu pula di Indosat, Temasek (melalui Indonesia Communication Limited) memiliki sekitar 40,77% saham dengan hak suara, hak untuk menominasikan Direksi dan Komisaris serta kewenangan untuk menentukan arah



kebijakan perusahaan. Pemegang saham lainnya adalah Pemerintah Republik Indonesia sebesar 14,58% dan publik sebesar 44,65%. Saham publik diperdagangkan di pasar modal Indonesia dan Amerika Serikat yang kepemilikannya secara cepat dan terus menerus berubah kepemilikannya sehingga secara keseluruhan hampir tidak mungkin bagi pemegang saham publik untuk bertindak secara bersama-sama, karena itu maka Temasek adalah pengendali aktif (*positive control*) di Indosat. Dengan demikian, maka konklusinya adalah Temasek merupakan pemegang saham mayoritas di Telkomsel dan Indosat.

#### **Analisis Dampak *Cross Ownership* bagi Persaingan<sup>5</sup>**

Secara ekonomi, eksistensi kepemilikan saham silang Temasek secara mayoritas di Telkomsel dan Indosat menjadikan keduanya sebagai entitas tunggal menurut doktrin *single entity*, meskipun hukum memandang dari sudut pandang yang berbeda yaitu adanya keterpisahan antara badan hukum yang satu dengan yang lainnya. Namun terlepas dari hal tersebut, apabila secara ekonomi keduanya dipandang sebagai satu entitas tunggal maka akumulasi pangsa pasar Telkomsel dan Indosat secara bersama-sama adalah sekitar 82%.

Pengukuran dampak negatif *cross ownership* terhadap iklim persaingan industri

telekomunikasi seluler dapat dilakukan melalui beberapa indikator, yaitu: (i) peningkatan konsentrasi industri setelah terjadinya *cross ownership*; dan (ii) penggunaan kekuatan pasar (*market power*) oleh pelaku usaha. Dari perhitungan ekonomi yang dilakukan berdasarkan metode Generalized Herfindahl-Hirschman Index (GHHI), peningkatan pangsa pasar Telkomsel-Indosat secara kumulatif sejak terjadinya *cross ownership* menghasilkan struktur pasar industri telekomunikasi seluler yang semakin terkonsentrasi. Peningkatan konsentrasi pasar dengan sendirinya mengakibatkan peningkatan kekuatan pasar (*market power*) Telkomsel-Indosat untuk menetapkan harga dan output tanpa terpengaruh oleh keputusan perusahaan pesaing.

Penggunaan *market power* oleh pelaku usaha (Indosat-Telkomsel), yang dapat diindikasikan dengan tingginya harga jual produk yang dikenakan dan margin keuntungan yang diperoleh namun tanpa disertai kualitas yang memadai pada akhirnya menyebabkan *consumer loss*. Disini, fenomena yang terjadi adalah *price leadership*, dimana keputusan pelaku usaha yang dominan untuk menetapkan harga jual yang tinggi menjadi pelindung atau intensif bagi pelaku usaha pesaing untuk turut menikmati tarif yang tinggi. Hal inilah yang menyebabkan terhambatnya konsumen untuk menikmati harga/tarif berlangganan yang lebih murah, dimana indikasinya adalah keseragaman tarif yang dikenakan operator, tingginya harga jual produk dan margin keuntungan yang

---

<sup>5</sup> Idem



## Persaingan Usaha Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia

diperoleh antar operator (tingginya selisih antara harga jual dengan biaya produksi).

Salah satu cara untuk membuktikan akan adanya *excessive pricing* dapat dilakukan dengan membandingkan tarif produk seluler dengan produk yang sama di pasar lain dan membandingkan komponen biaya yang signifikan pada tiap panggilan, yaitu tarif interkoneksi, seperti terlihat pada tabel di bawah.

Perbandingan tarif intraoperator dan interoperator di atas menunjukkan bahwa

tarif seluler di Indonesia secara signifikan lebih tinggi dibandingkan dengan tarif operator seluler di negara-negara ASEAN dan India.

Untuk menentukan kewajaran tarif interoperator, harus diperhatikan besaran biaya interkoneksi antar operator. Berikut ini akan dijabarkan tarif yang berlaku sekaligus besaran rekomendasi tarif interkoneksi yang diberikan OVUM, sebuah lembaga independen dari Australia yang ditunjuk pemerintah untuk mengaudit biaya interkoneksi operator di Indonesia.

### Perbandingan harga tarif berlangganan produk seluler negara-negara ASEAN dan India, dirilis Dirjen Postel

Negara	Operator	Intraoperator (Rp)		Interoperator (Rp)	
		Peak	Off Peak	Peak	Off Peak
Indonesia	Telkomsel	1500		1600	1300
Indonesia	Indosat	1500		1500	1500
Indonesia	XL	1248		1537	1537
Malaysia	Celcom	1493		1493	978
Brunei	B-Mobile	289		577	
Thailand	DTAC	524		524	
India	BSN	475		518	
Singapura	Singtel	924	462	924	462
Vietnam	Mobiphone	737		819	

### Perbandingan tarif dan rekomendasi tarif interkoneksi

Operator	PSTN	% terhadap OVUM	Seluler lain	% terhadap OVUM
	Harga		Harga	
Telkomsel	950	151,03%	1600	178,17%
Indosat	900	143,08%	1500	167,04%
XL	837	133,07%	1537	171,16%
OVUM	629		893	

## Persaingan Usaha Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia

Berdasarkan penjabaran data tersebut, maka disimpulkan bahwa tarif seluler yang diterapkan oleh operator seluler jauh melebihi besaran rekomendasi interkoneksinya. Hal yang lebih parah terjadi pada besaran tarif interoperator. Untuk tarif interoperator ini, Telkomsel memiliki perbedaan tarif tertinggi dibandingkan dengan besaran rekomendasi tarif interkoneksi. Dalam kaitannya dengan dugaan pelanggaran terhadap UU No.5/1999, Telkomsel dapat terancam dijerat pasal 17 ayat (1) UU No.5/1999 karena mengenakan tarif/harga yang begitu tinggi yang pada akhirnya mengakibatkan *consumer loss*.

### Konklusi

*Cross-Ownership* oleh Temasek di Telkomsel dan Indosat mengakibatkan tingginya konsentrasi struktur industri dan *market power* serta turunnya derajat kompetisi diduga melanggar Pasal 27 huruf a UU No.5/1999. Disamping itu, penggunaan *market power* oleh Telkomsel dengan mengenakan *excessive pricing* diduga melanggar pasal 17 ayat (1) UU No.5/1999. Oleh karena itu, perlu kiranya agar struktur pasar industri telekomunikasi seluler Indonesia ditata kembali agar tidak terjadi *cross ownership* dengan divestasi oleh Temasek di Telkomsel atau di Indosat.

Sebagaimana dijelaskan dalam buku *Controlling Market Power in Telecommunications* (2003), Geradin dan Kerf menjelaskan sebagai berikut:

*“Such benefit cannot be reaped, however, without adequate intervention by public authorities. For example:*

- *The structure of the market might need to be modified in order to promote competition....it might also be advisable to introduce a degree of vertical separation between different activities in order to reduce the risks of anti-competitive practices and facilitate access to essential facilities.*
- *Users are unlikely to switch from one service provider to another if this means they have to change their own telephone number or if they need to dial longer numbers when they place a call....*
- *Once competition has been introduced, it is necessary to take steps to maintain it, for example by preventing agreements or mergers that would stifle competition.”*

Terkait dengan kepemilikan silang Temasek di Indosat dan Telkomsel, dapat pula kami sampaikan pendapat Motta (2004, halaman 144) yang menjelaskan bahwa:

*“overall, it would therefore seem wise not to allow a firm to have minority (a fortiori, controlling) shareholding in a competitor.”*

\*\*\*\*\*

## Tinjauan Kinerja Keuangan Industri Telekomunikasi (Seluler) Pasca Divestasi Indosat

Usman Hidayat<sup>1</sup>

### Abstraksi

*Marjin laba usaha industri telekomunikasi (seluler) nasional melampaui rata-rata capaian industri sejenis di dunia. Meski demikian, belum memberikan kontribusi yang sepadan terhadap peningkatan value perusahaan dan bagian laba bagi pemegang saham. EBITDA tinggi, namun tingkat kembalian modal (RoE) dan kembalian aset (RoA) terbilang rendah. Ini menandakan tingkat efisiensi dan efektifitas manajemen dinilai masih memerlukan perbaikan. Likuiditas tergolong rendah, utamanya berkaitan dengan kegiatan pembelanjaan aktiva tetap (Capex) dan beban utang yang relatif tinggi. Telkomsel dinilai memiliki kinerja keuangan paling baik dibanding dua operator seluler GSM lain: Indosat dan Excelcomindo.*

---

<sup>1</sup> Usman Hidayat adalah Peneliti INDEF

## 1. Pendahuluan

Kita mengalami paling tidak tiga momentum privatisasi sektor telekomunikasi: (i) perubahan status Perumtel menjadi PT (Persero) Telkom pada tahun 1991; (ii) IPO saham PT Telkom pada November 1995; dan (iii) divestasi PT Indosat pada Desember 2002. Privatisasi PT Telkom menjadikannya sebagai perusahaan telekomunikasi kelas dunia yang sebagian besar sahamnya masih dikuasai Negara. Sementara divestasi PT Indosat telah mengubah statusnya menjadi perusahaan asing (PMA), dengan pemilikan saham Pemerintah kini hanya sekitar 14,6%.

Divestasi Indosat memiliki makna strategis bagi perkembangan bisnis seluler nasional. Indosat dijual saat bersiap memasuki segmen seluler pada 2002, setelah mengalami kemunduran kinerja segmen telepon tetap pada periode sebelumnya. Bersamaan dengan itu, industri seluler nasional mengalami perkembangan pesat. Teledensitas telepon tetap masih jauh tertinggal dibanding perkembangan jumlah pelanggan seluler.

Dalam perkembangan di atas, tidak banyak telaahan publik yang menyorot kinerja keuangan bisnis seluler dibanding telaahan tentang sistem layanan, tarif percakapan, atau pengaturan oleh regulator. Padahal, pemahaman atas kinerja keuangan mampu memberikan penafsiran yang komprehensif seputar efektifitas suatu regulasi, kepuasan pelanggan, peta

persaingan, sistem manajemen, standar kinerja, dan kontribusi bagi keuangan Negara.

### Indosat 2003-2005

Telaahan terhadap kinerja keuangan industri seluler pasca divestasi Indosat mengingatkan kita terhadap kinerja Indosat itu sendiri yang tampak menurun dibanding periode sebelum divestasi. Dalam periode 2003-2005, banyak indikator keuangan Indosat mengalami penurunan. Rata-rata tingkat pertumbuhan tahunan pada semua pos keuangan penting lebih rendah dibanding sebelum divestasi. Total aktiva tumbuh rata-rata sebesar 14,36%, jauh lebih rendah dibanding periode sebelum dijual yang mencapai 77,03%. Segmen seluler dan multimedia yang menjadi lini bisnis utama hanya tumbuh sekitar separuh dari yang dicapai pada masa sebelum divestasi. Marjin laba usaha menurun tajam dari 41,58% menjadi 30,23%. Rasio laba terhadap ekuitas dan total aktiva juga menurun. Sementara itu, rasio kewajiban terhadap total aktiva dan ekuitas meningkat, masing-masing menjadi 53,56% dan 117,04% yang menandakan peningkatan aktivitas pendanaan melalui perolehan utang (obligasi).

Pada tahun 2005, perolehan dividen Pemerintah hanya sekitar sepertiga dari perolehan pada tahun 2002, yakni dari Rp 377,7 miliar menjadi Rp sekitar 120,0 miliar. Demikian halnya dengan penerimaan pajak-pajak. Pada tahun 2005, penerimaan pajak

## Tinjauan Kinerja Keuangan Industri Telekomunikasi (Seluler) Pasca Divestasi Indosat

hanya sekitar Rp 796,4 miliar. Padahal, pada tahun 2002, angka ini mencapai Rp 2,7 triliun.

Meskipun kinerja Indosat pasca divestasi menurun, namun kapitalisasi saham bagi pemilik baru meningkat tajam. Nilai pasar saham ditambah dengan kapitalisasi dividen yang diterima STT-Temasek per 31 Desember 2005 sekitar Rp 12,5 triliun, yang berarti sekitar 2,23 kali lebih besar dibanding nilai pembeliannya pada 2002 yang sebesar Rp 5,60 triliun.

Bagaimana halnya dengan kinerja keuangan operator lain selain Indosat? Dalam konteks ini akan disajikan data kinerja tiga besar operator seluler berbasis GSM, yaitu: Indosat, Telkomsel, dan Excelcomindo (XL). Perbandingan internasional dilakukan terhadap kinerja keuangan emiten industri jasa dan sektor jasa telekomunikasi (301 emiten) yang tercatat di Bursa Efek New York (New York Stock Exchanges/ NYSE), berdasarkan data Reuters (November, 2007).

## 2. Kapitalisasi Usaha

Sampai akhir 2005, Indosat menduduki peringkat teratas dalam pemilikan aktiva dengan porsi sekitar 48% terhadap total aktiva bisnis seluler GSM nasional yang sekitar Rp 68 triliun. Peringkat kedua adalah Telkomsel dengan porsi sekitar 38% dan Excelcomindo dengan porsi sekitar 14%. Meski perbedaannya cukup tajam, namun pemilikan aktiva tetap bersih Indosat hanya terpaut kurang dari 1% terhadap Telkomsel. Ini menggambarkan bahwa Telkomsel lebih aktif melakukan investasi-pembangunan infrastruktur bisnis dibanding Indosat. Padahal, Indosat lebih gencar mencari sumber pendanaan melalui penerbitan utang jangka panjang. Hal ini tercermin dari porsi utang jangka panjang Indosat yang mencapai sekitar 72%, sementara Telkomsel hanya sekitar 8%. Dapat dipahami juga bahwa porsi ekuitas Indosat lebih kecil dibanding Telkomsel.

**Tabel 1**  
**Kapitalisasi Usaha Industri Seluler Berbasis GSM**

Indikator	INDOSAT		TELKOMSEL		XL	
	Miliar Rp	Pangsa (%)	Miliar Rp	Pangsa (%)	Miliar Rp	Pangsa (%)
Total Aktiva	32,787	48.30	25,747	37.93	9,354	13.78
Utang Jk. Panjang	12,865	72.23	1,462	8.21	3,484	19.56
Ekuitas	14,315	40.12	17,740	49.71	3,629	10.17
Pendapatan Usaha	11,590	32.39	21,133	59.06	3,059	8.55
Laba Usaha	3,652	22.02	12,361	74.54	570	3.44
EBITDA	6,732	28.20	15,408	64.54	1,734	7.26

Sumber: Laporan Keuangan Konsolidasi, 2005

Apakah keunggulan pemilikan aktiva pada Indosat mampu mendorong perolehan laba yang lebih besar dibanding operator lain? Ternyata, pangsa pendapatan usaha Indosat jauh lebih kecil dibanding yang diperoleh Telkomsel, yakni 32% berbanding 59%, dengan pangsa laba usaha sekitar 22% berbanding 75%. Fakta ini mencerminkan bahwa Indosat belum mampu mengelola kekayaannya secara optimal dalam memperoleh pendapatan dan laba usaha. Dengan kata lain, efisiensi usaha Indosat masih rendah, jauh lebih rendah dibanding Telkomsel.

Dengan kekayaan sebesar Rp 25,7 triliun, Telkomsel mampu mencetak laba usaha sebesar Rp 12,4 triliun. Sementara Indosat dengan kekayaan sebesar Rp 32,8 triliun, hanya mampu meraih laba usaha sebesar Rp 3,6 triliun.

### 3. Pertumbuhan Usaha

Dalam periode 2003-2006, Telkomsel membukukan pertumbuhan paling tinggi, kecuali pos utang jangka panjang dan ekuitas.

Momentum pertumbuhan tertinggi industri seluler pada tahun 2005 dimiliki oleh Exelcomindo yang mencapai lebih dari 44%. Pencapaian ini diraih setelah XL melakukan penawaran umum saham kepada publik (*go public*) yang mengangkat ekuitasnya sekitar 252% dibanding tahun 2004.

Meski demikian, dalam periode ini Exelcomindo justru mengalami penurunan profitabilitas. Dengan pertumbuhan pendapatan usaha sekitar 18%, Exelcomindo membukukan penurunan laba usaha sekitar 14% pada

**Tabel 2**  
**Pertumbuhan Usaha Rata-rata Industri Seluler**  
**Periode 2003-2006**

Indikator	INDOSAT	TELKOMSEL	XL
Total Aktiva	11.87%	33.14%	28.29%
Utang Jk. Panjang	8.29%	2.90%	22.54%
Ekuitas	9.47%	35.28%	80.87%
Pendapatan Usaha	16.32%	40.93%	22.89%
Biaya usaha	16.35%	36.65%	27.87%
Laba usaha	16.66%	44.73%	38.14%
EBITDA	18.67%	44.80%	26.35%

Sumber: Laporan Keuangan Konsolidasi

## Tinjauan Kinerja Keuangan Industri Telekomunikasi (Seluler) Pasca Divestasi Indosat

tahun 2005. Dalam periode ini, Telkomsel menunjukkan konsistensinya dalam pertumbuhan bisnis seluler.

### **Benchmark Internasional**

Pertumbuhan pendapatan usaha rata-rata dalam 5 tahun terakhir berdasarkan data emiten di Bursa New York (New York Stock Exchange/ NYSE) adalah sebesar 49,93% untuk industri jasa dan 21,99% untuk sektor telekomunikasi. Sektor telekomunikasi adalah bagian dari industri jasa yang jumlah seluruhnya mencakup 301 emiten saham dari seluruh dunia.

Telkomsel membukukan rata-rata pertumbuhan pendapatan usaha yang jauh lebih tinggi dibanding rata-rata sektor seluler di seluruh dunia. Sementara Indosat jauh lebih rendah, dan XL cukup moderat di kisaran kinerja sektoral dunia. Data itu menguatkan bahwa kinerja Telkomsel paling

baik, dengan pertumbuhan pendapatan usaha jauh melampaui *benchmark* industri dunia. Telkomsel membukukan pertumbuhan laba dan ekuitas yang tinggi, meski tidak didukung dengan suntikan utang jangka panjang yang besar. Dengan kata lain, Telkomsel mampu mengelola sumber dan penggunaan kas operasional, dan ini berindikasi kuat karena didukung pertumbuhan jumlah pelanggan yang tinggi.

### **4. Likuiditas dan Pengelolaan Dana**

Indosat memiliki likuiditas relatif lebih tinggi dibanding operator lain dalam periode 3-4 tahun terakhir. Meski demikian, dalam periode berjalan, pengelolaan dana Indosat menunjukkan rata-rata kas neto negatif. Indosat kurang mampu mendatangkan sumber kas, utamanya dari aktivitas operasi (pendapatan dari pembayaran pelanggan). Sama halnya dengan Indosat, XL banyak bergantung pada sumber kas dari aktivitas pendanaan (penerbitan utang atau saham).

**Tabel 3**  
**Likuiditas Rata-rata Industri Seluler, Periode 2003-2006**

Rasio Keuangan	INDOSAT	TELKOMSEL	XL	Benchmark NYSE )	
				Industry	Sector
<i>Quick Ratio</i>	0.73	0.60	0.37	2.77	1.11
<i>Current Ratio</i>	1.23	0.86	0.67	3.08	1.53

\*) Rata-rata 5 tahun terakhir untuk emiten industri (jasa) dan sektor (telekomunikasi).

Sumber: - Laporan Keuangan Konsolidasi, diolah  
- Reuters, diolah

**Tabel 4**  
**Arus Kas Rata-rata Industri Seluler, Periode 2003-2006**

Sumber dan Penggunaan Kas	INDOSAT		TELKOMSEL		EXCELCOMINDO	
	Miliar Rp	%	Miliar Rp	%	Miliar Rp	%
Kas masuk kegiatan usaha	12,202	86.13%	19,780	98.34%	4,274	56.68%
Kas masuk kegiatan investasi	396	2.80%	37	0.19%	29	0.38%
Kas masuk kegiatan pendanaan	1,568	11.07%	296	1.47%	3,237	42.94%
Total Kas Masuk	14,166	100.00%	20,113	100.00%	7,539	100.00%
Kas keluar kegiatan usaha	(6,510)	44.22%	(8,924)	44.45%	(2,181)	29.01%
Kas keluar kegiatan investasi	(6,391)	43.41%	(6,991)	34.82%	(3,185)	42.35%
Kas keluar kegiatan pendanaan	(1,820)	12.36%	(4,163)	20.73%	(2,153)	28.63%
Total Kas Keluar	(14,721)	100.00%	(20,078)	100.00%	(7,519)	100.00%
Kas Neto	(555)	-3.91%	35	0.17%	21	0.28%

Sumber: Laporan Keuangan Konsolidasi, diolah

Indosat dan XL memperoleh sumber pendanaan dengan porsi masing-masing sekitar 11% dan 43% terhadap total kas masuk. Keduanya masih sangat bergantung dari pendanaan di luar pendapatan operasional.

Telkomsel kembali menunjukkan keunggulannya sebagai operator yang mampu *men-generate* pendapatan operasional dan mengalokasikannya relatif lebih baik dibanding operator lain. Sebesar 98% sumber kas Telkomsel diperoleh dari pendapatan operasional, dan sangat sedikit bergantung pada pinjaman komersial. Tampak bahwa bisnis Telkomsel telah mencapai fase yang relatif stabil, sehingga pemeliharaan kesetiaan pelanggan menjadi prioritas dibanding upaya penetrasi pelanggan baru, kecuali adanya inovasi

teknologi. Telkomsel mengalokasikan pembelanjaan investasi – aktiva tetap (seperti BTS) yang paling tinggi, rata-rata sebesar Rp 7,0 triliun, sedangkan untuk Indosat dan XL angka ini berturut-turut sebesar Rp 6,4 triliun dan 3,2 triliun.

### **Benchmark Internasional**

Likuiditas seluler nasional lebih rendah dibanding rata-rata likuiditas industri yang sama di dunia. Rata-rata *quick ratio* dan *current ratio* sektor telekomunikasi dunia masing-masing sebesar 1,11 dan 1,53 kali. Sementara indikator yang sama di dalam negeri kurang dari 1 kali, kecuali *current ratio* Indosat yang mencapai 1,23 kali. Keadaan ini menandakan secara umum industri



## Tinjauan Kinerja Keuangan Industri Telekomunikasi (Seluler) Pasca Divestasi Indosat

seluler nasional masih berada dalam fase pertumbuhan, dimana kebutuhan dana untuk pembelanjaan infrastruktur telekomunikasi masih tinggi.

Hal ini memberikan kontribusi peningkatan profitabilitas dan likuiditas Telkomsel, akibat rendahnya biaya pendanaan (seperti biaya bunga dan kas untuk angsuran utang).

### 5. Rasio Utang terhadap Modal

Exelcomindo dinilai menghadapi solvabilitas paling rendah, ditandai dengan rasio utang (*Debt to Equity Ratio/ DER*) yang paling besar, yakni sebesar 2,94 kali. Solvabilitas yang lebih baik dimiliki Indosat, dan yang paling baik Telkomsel. Pengaruh yang besar terhadap rasio ini umumnya dari penerbitan obligasi dan utang bank jangka panjang.

Telkomsel memiliki portofolio utang yang paling kecil, sedangkan XL paling besar. Telkomsel tidak agresif dalam mendapatkan pendanaan jangka panjang, karena sumber kas dari aktivitas operasional yang tinggi.

### Benchmark Internasional

Sektor telekomunikasi dunia membukukan rasio utang terhadap modal rata-rata sebesar 1,05 kali. Kondisi bisnis yang telah mencapai fase relatif stabil cenderung dapat men-*generate* dana sendiri dan karenanya tidak banyak bergantung pada pinjaman komersial. Kondisi sebaliknya tampaknya masih dihadapi industri seluler nasional, utamanya XL dan Indosat. Dalam praktiknya, diperlukan pengawasan otoritas (BRTI dan Bapepam) dalam memantau portofolio utang agar tidak sensitif mendatangkan risiko finansial yang merugikan industri seluler nasional.

**Tabel 5**  
***Debt to Equity Ratio Rata-rata Industri Seluler***  
**Periode 2003-2006**

Rasio Keuangan	INDOSAT	TELKOMSEL	XL	Benchmark NYSE *)	
				Industry	Sector
<i>LT Debt to Equity</i>	0.78	0.16	2.26	0.71	0.92
<i>Total Debt to Equity</i>	1.17	0.45	2.94	0.74	1.05

\*) Rata-rata 5 tahun terakhir untuk emiten industri (jasa) dan sektor (telekomunikasi).

Sumber: - Laporan Keuangan Konsolidasi, diolah  
- Reuters, diolah

## 6. Profitabilitas

Suatu fenomena menarik dari industri seluler nasional adalah profitabilitas yang tinggi, utamanya yang diraih Indosat dan Telkomsel. Marjin EBITDA, laba usaha (*operating margin*), dan laba bersih (*net profit margin*) Indosat rata-rata dalam 4 tahun terakhir berturut-turut sebesar 57,70%, 29,98%, dan 13,67%. Nilai EBITDA Indosat Tahun Buku 2006 mencapai sekitar Rp 7 triliun, sedangkan laba usahanya sekitar Rp 3 triliun. Selisih yang sangat besar antara keduanya merupakan pos biaya depresiasi dan amortisasi, dan merupakan sumber kas yang besar untuk mendanai pembangunan infrastruktur bisnis. Bila tidak, profitabilitas yang tinggi ini belum dapat dinikmati sepenuhnya oleh pemegang saham atau meningkatkan *value* perusahaan, terlihat dengan marjin laba bersih yang jauh lebih kecil dibanding marjin EBITDA maupun marjin laba usaha.

Tingginya margin EBITDA dengan margin laba bersih yang rendah merupakan penciri industri yang sedang bertumbuh, utamanya industri yang membutuhkan investasi infrastruktur yang mahal. Di sisi lain, kebijakan harga layanan (tarif) dalam struktur pasar yang bersifat oligopolistik, cenderung memberikan kesempatan untuk meraih pendapatan yang berlipat ganda dari pelanggan seluler. Sejauh mana kedua sisi tersebut memberikan kontribusi terhadap tingginya EBITDA, memerlukan kajian mendalam.

Bagi pihak regulator telekomunikasi, peran yang dapat dijalankan paling tidak melalui dua pendekatan. Pertama, memantau sejauh mana operator seluler meningkatkan layanan kepada pelanggan melalui pembangunan infrastruktur bisnis sebagai komitmen atas tingginya nilai EBITDA. Pembangunan BTS atau pembelanjaan aktiva tetap pendukung

**Tabel 6**  
***Profitability Ratios Rata-rata Industri Seluler, Periode 2003-2006***

Rasio Keuangan	INDOSAT	TELKOMSEL	XL	Benchmark NYSE *)	
				Industry	Sector
<i>EBITDA Margin</i>	57.70%	72.40%	57.85%	33.18%	22.62%
<i>Operating Margin</i>	29.98%	56.58%	22.05%	17.81%	13.94%
<i>Net Profit Margin</i>	13.67%	38.66%	1.62%	9.20%	8.51%

\*) Rata-rata 5 tahun terakhir untuk emiten industri (jasa) dan sektor (telekomunikasi).

Sumber: - Laporan Keuangan Konsolidasi, diolah  
- Reuters, diolah

lainnya dapat menjadi ukuran. Kedua, sejauh mana tingkat pendapatan yang tinggi telah mengakibatkan kerugian konsumen (*consumer loss*) berkenaan dengan pengenaan tarif yang tinggi dan atau adanya praktik *fix pricing*.

Langkah KPPU bulan ini yang telah menemukan bukti adanya kerugian konsumen akibat pengenaan tarif tinggi oleh Indosat dan Telkomsel (Grup Temasek) adalah suatu indikasi positif bahwa profitabilitas tinggi didorong oleh pengenaan tarif yang tinggi. Meski demikian, kita patut memberikan perhatian terhadap peningkatan pembangunan infrastruktur telekomunikasi oleh operator seluler. Pembangunan infrastruktur menjadi salah satu tujuan utama dari privatisasi.

### **Benchmark Internasional**

Seperti disajikan dalam Tabel 6, profitabilitas emiten sektor telekomunikasi dunia rata-rata dalam lima tahun terakhir jauh lebih rendah dibanding seluler nasional. Margin EBITDA, laba usaha dan laba bersih berturut-turut sebesar 22,62%, 13,94%, dan 8,51%. Bagi investor bursa, pertimbangan investasi umumnya diarahkan terhadap indikator margin laba bersih untuk menilai harga wajar suatu saham/efek. Sementara nilai EBITDA lebih mencerminkan kemampuan emiten melakukan investasi aktiva tetap untuk mendukung kegiatan operasinya dalam jangka panjang, serta menyangga kebutuhan likuiditas emiten.

Indikasi *excess profit* dalam industri seluler nasional makin nyata terlihat dengan memperhatikan nilai acuan profitabilitas sektor telekomunikasi dunia. Untuk memperoleh nilai acuan yang lebih relevan, diperlukan telaahan terhadap kinerja perusahaan sekelas, atau emiten-emiten dengan perkembangan usaha yang sepadan. Seperti dinyatakan sebelumnya, acuan di atas meliputi 301 emiten industri telekomunikasi di NYSE yang tentu saja memiliki profil usaha dan kapitalisasi bisnis yang beragam.

### **7. Indikator Efektivitas Manajemen**

Bagi pemegang saham, bagian paling penting dari kinerja keuangan adalah sejauh mana nilai investasinya bertumbuh. Ini berkaitan langsung dengan tingkat kemampuan anggota manajemen perusahaan. Indikator yang digunakan umumnya RoA atau RoI dan RoE.

Telkomsel membukukan RoA dan RoE sangat tinggi, masing-masing sebesar 29,69% dan 43,09%, rata-rata dalam 3 tahun terakhir. Sedangkan XL hanya membukukan angka 0,69% dan 1,55% (XL membukukan rugi bersih pada 2004 dan 2005). Indosat belum menunjukkan kinerja manajemen yang menggembirakan. Kecuali Telkomsel, EBITDA yang tinggi belum memberikan tingkat kembalian modal dan kekayaan yang tinggi pula. Manajemen Indosat dan XL dihadapkan pada tantangan besar untuk meningkatkan *value* perusahaan

**Tabel 7**  
**Indikator Efektivitas Manajemen Rata-rata Industri Seluler**  
**Periode 2003-2006**

Rasio Keuangan	INDOSAT	TELKOMSEL	XL	Benchmark NYSE *)	
				Industry	Sector
<i>Return On Assets</i>	4.98%	29.69%	0.69%	8.49%	6.89%
<i>Return On Equity</i>	11.00%	43.09%	1.55%	17.33%	15.42%

\*) Rata-rata 5 tahun terakhir untuk emiten industri (jasa) dan sektor (telekomunikasi) .

Sumber: - Laporan Keuangan Konsolidasi, diolah  
 - Reuters, diolah

dan kepuasan pemegang saham, khususnya pemegang saham publik. Keadaan ini pula yang sering menciptakan tarik menarik kepentingan antara pihak regulator (yang mendasarkan argumentasinya pada nilai EBITDA) dan manajemen/*owner* dari operator. Jalan tengah yang mesti ditempuh adalah pertimbangan yang berimbang antara besaran EBITDA dan RoA/RoE, dimana kedua pihak perlu memiliki kesamaan cara pandang, bahkan kesamaan standar acuan.

### **Benchmark Internasional**

Sebagaimana tertera dalam Tabel 7, nilai RoA dan RoE Telkomsel jauh di atas nilai acuan emiten sektor telekomunikasi dunia. Sebaliknya, Indosat dan XL berada jauh di bawahnya. Untuk memperoleh nilai acuan yang lebih relevan, diperlukan telaahan terhadap kinerja perusahaan sekelas, atau emiten-emiten dengan perkembangan usaha

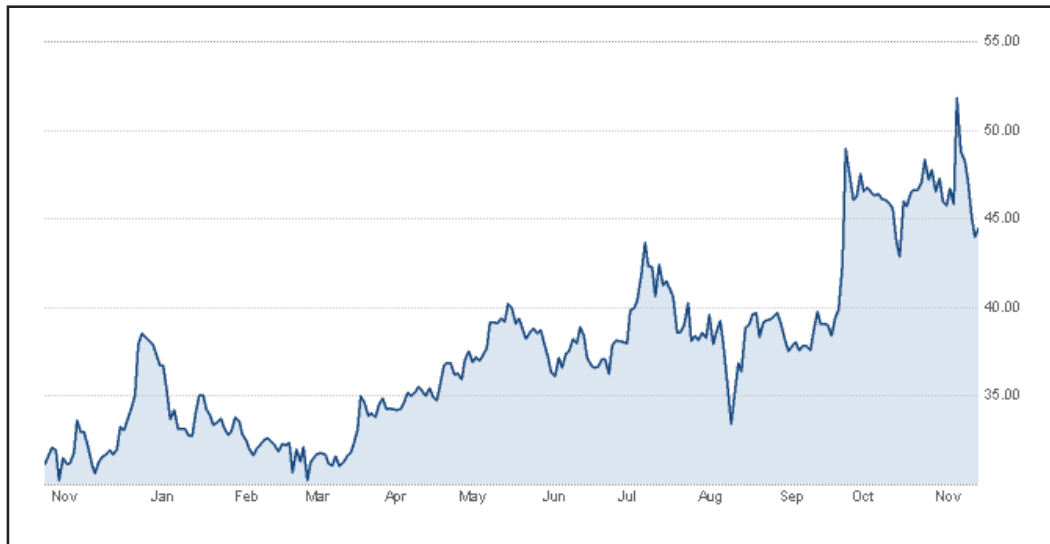
yang sepadan. Namun demikian, indikasi di atas cukup memberikan pertimbangan mendasar bagi investor untuk melakukan investasi di bursa.

### **8. Kinerja Saham Telekomunikasi di Bursa**

Berdasarkan data Reuters (November, 2007), saham Indosat dan Telkom yang diperdagangkan di Bursa New York (NYSE) mencatat kinerja yang relatif baik. Secara fundamental, nilai *net profit margin* (NPM) Telkom berada pada urutan No. 13 teratas dari 276 emiten sektor telekomunikasi yang tersedia datanya. Sedangkan NPM saham Indosat berada pada urutan No. 61.

Dalam satu tahun terakhir, saham Indosat mencatat perubahan harga positif sebesar 46,82%, terpaut sedikit di atas saham China Netcom Group Corp.

**Gambar 1**  
**Perkembangan Harga Saham Indosat di New York Stock Exchanges**  
**Periode: November 2006 – November 200**



(45,19%) dan saham Philippines Long Distance (38,91%). Sementara saham Telkom mengalami perubahan harga hanya sebesar 0,56%.

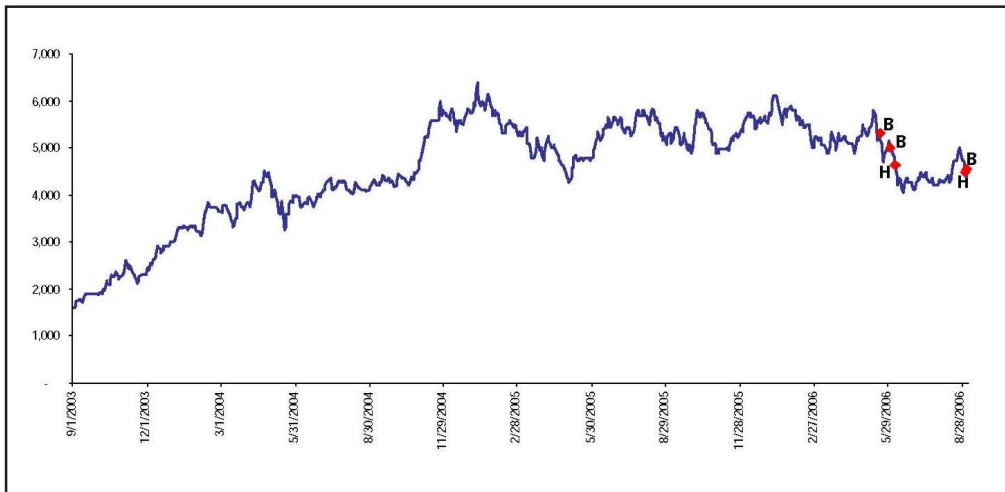
Pergerakan harga saham Indosat cukup volatil dengan tingkat risiko yang tinggi. Reuters menghitung Beta-pasar saham Indosat sebesar 1,67%, yang tergolong jenis

saham yang sangat sensitif terhadap perubahan-gejolak pasar.

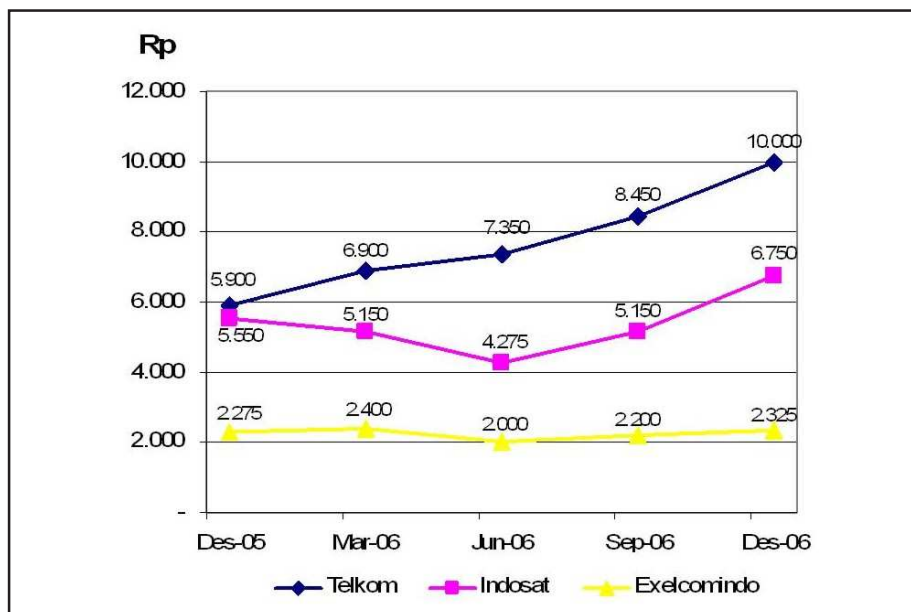
Di Bursa Efek Jakarta, harga saham Indosat (ISAT) menunjukkan kenaikan tajam pada periode 2003-2004, berfluktuasi landai pada 2005, menurun pada semester-1 2006 dan meningkat secara gradual pada semester-2 2006.

\*\*\*\*

**Gambar 2**  
**Perkembangan Harga Saham Indosat di Bursa Efek Jakarta**  
**Periode 2003-2006**



**Gambar 3**  
**Perkembangan Harga Saham Indosat, Telkom dan Exelcomindo**  
**di Bursa Efek Jakarta**



# Perkembangan Ekonomi Indonesia 2007

Ahmad Erani dan Sugiyono

## 1. Pendahuluan

Secara umum, perkembangan perekonomian Indonesia pada tahun 2007 ditandai oleh empat hal. *Pertama*, pencapaian pertumbuhan ekonomi relatif aman (sekitar 6,2%), walaupun angka ini agak lebih rendah dari target pemerintah (6,3%). Jika dilihat dari pertumbuhan ekonomi yang dicapai tersebut, terlihat adanya peningkatan dari tahun-tahun sehingga secara tidak langsung menunjukkan arah perbaikan yang cukup jelas. *Kedua*, stabilitas makroekonomi juga menunjukkan indikator yang cukup bagus, di antaranya dapat dilihat dari nilai tukar rupiah yang stabil (pada kisaran Rp 9.100/1US\$), tingkat suku bunga yang cenderung menurun, inflasi yang terkendali, dan jumlah devisa yang terus meningkat. *Ketiga*, di tengah pencapaian makroekonomi yang bagus, masalah kemiskinan dan pengangguran justru masih menjadi soal yang tidak mengalami perbaikan yang berarti. Dengan begitu, ini menjadi masalah serius mengingat persoalan kemiskinan dan pengangguran

tersebut terjadi saat pertumbuhan ekonomi dan indikator makroekonomi lainnya memperlihatkan kinerja yang bagus. *Keempat*, sejak pertengahan tahun 2007 harga minyak internasional melesat secara drastis, hingga saat ini nyaris menembus 100 US\$/barrel. Walaupun belum menampakkan pengaruh yang berarti, dipastikan jika tidak ada kebijakan antisipatif kenaikan harga minyak internasional tersebut bisa mengguncang perekonomian nasional pada 2008. Secara lebih detail, perkembangan ekonomi Indonesia 2007 akan dipaparkan sebagai berikut.

## 2. Kinerja Pertumbuhan Ekonomi

Kunci kegiatan dan pertumbuhan ekonomi ada pada stabilitas makro ekonomi. Beberapa indikator yang selalu menjadi tolok ukur dari stabilitas makro ekonomi tersebut adalah inflasi, nilai tukar rupiah, suku bunga, dan neraca pembayaran (dan cadangan devisa). Di negara berkembang, termasuk

## Perkembangan Ekonomi Indonesia 2007

Indonesia, keempat indikator kunci stabilitas makroekonomi tersebut selalu tidak terjaga dengan baik sehingga fluktuasi kegiatan ekonomi menjadi tidak terelakkan. Pada saat krisis ekonomi tahun 1997/1998 stabilitas makro ekonomi tersebut sangat rentan, di antaranya ditunjukkan oleh angka inflasi yang mencapai 77,63 persen, suku bunga melonjak sangat hebat, nilai tukar rupiah merosot drastis terhadap dolar AS, dan neraca pembayaran defisit (menguras cadangan devisa). Seluruh instabilitas makroekonomi itu mengakibatkan sektor riil lumpuh dan daya beli masyarakat langsung merosot. Dengan kata lain, pergerakan kegiatan ekonomi (terutama di sektor riil) membutuhkan stabilitas pada indikator-indikator stabilitas makro ekonomi tersebut.

Pertumbuhan ekonomi hingga kini masih menjadi acuan utama untuk mencermati kinerja perekonomian secara keseluruhan. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi menunjukkan adanya geliat perekonomian yang semakin kuat sehingga diharapkan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Secara umum, pertumbuhan ekonomi tersebut digerakkan dari konsumsi masyarakat (rumah tangga), pengeluaran pemerintah (anggaran belanja), investasi swasta, dan ekspor-impor. Lebih detail, investasi swasta belum dapat dikatakan menggerakkan pertumbuhan ekonomi, khususnya sejak terjadi krisis ekonomi 1997/1998. Demikian pula, pada tahun 2005 terjadi kenaikan harga minyak sekitar 100% yang berdampak terhadap lesunya dunia

usaha. Faktor ini juga menyumbangkan rendahnya investasi di Indonesia. Sehingga, pertumbuhan ekonomi Indonesia secara umum dipicu oleh pengeluaran konsumsi rumah tangga dan pengeluaran pemerintah. Dengan kondisi tersebut, ditambah dengan faktor kenaikan harga minyak yang hampir mencapai 100 miliar US\$, pertumbuhan perekonomian Indonesia 2007 diperkirakan hanya mencapai 6,2% (target pemerintah adalah 6,3%).

Jika dilihat kinerja pertumbuhan sektoral dengan membandingkan Triwulan I s/d III 2007 terhadap Triwulan I s/d III 2006, Tabel 1 memperlihatkan pertumbuhan terbesar didonorkan oleh sektor pengangkutan dan komunikasi (12,2%); listrik, gas, dan air bersih (10,3%); konstruksi (8,3%); dan keuangan, real estat, dan jasa perusahaan (7,9%). Sedangkan pertumbuhan PDB yang paling kecil adalah sektor pertambangan dan penggalian (3,7%) dan pertanian (termasuk peternakan, kehutanan, dan perikanan) [4,3%]. Data itu menginformasikan bahwa pertumbuhan tersebut disokong oleh sektor-sektor ekonomi yang kurang memiliki dampak terhadap penyerapan tenaga kerja. Hal ini akan berbeda hasilnya apabila pertumbuhan ekonomi banyak disokong oleh sektor pertanian atau industri manufaktur (yang padat tenaga kerja). Khusus untuk industri manufaktur perlu mendapatkan perhatian yang saksama mengingat terdapat pertumbuhan yang terus menurun dari tahun 2004 ke 2007. Pertumbuhan sektor



**Tabel 1.**  
**Laju Pertumbuhan PDB Menurut Lapangan Usaha**

Lapangan Usaha	Triwulan II 2007 thd Triwulan I 2007	Triwulan III 2007 thd Triwulan II 2007	Triwulan III 2007 thd Triwulan III 2006	Triwulan I s/d III 2007 thd Triwulan I s/d III 2006	Sumber Pertumbuhan (Y-O-Y)
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, dan Perikanan	6,0	10,2	8,9	4,3	1,3
Pertambangan dan Penggalian	-0,5	0,3	1,8	3,7	0,2
Industri Pengolahan	1,5	3,0	4,5	5,0	1,2
Listrik, Gas, dan Air Bersih	4,9	3,6	11,7	10,3	0,1
Konstruksi	1,9	3,2	7,5	8,3	0,5
Perdagangan, Hotel, dan Restoran	2,8	4,1	6,9	7,4	1,2
Pengangkutan dan Komunikasi	4,3	5,2	12,5	12,2	0,8
Kuangan, Real Estat, dan Jasa Perusahaan	1,8	2,1	8,0	7,9	0,7
Jasa-jasa	1,7	1,1	5,7	6,5	0,5
PDB	2,4	3,9	6,5	6,3	6,5
PDB Tanpa Migas	2,7	4,0	6,9	6,8	6,4

Sumber: BPS, 2007

industri manufaktur pada tahun 2007 memang untuk sementara berada di atas tahun 2006, namun masih lebih rendah dibanding tahun 2004 (Tabel 2). Kondisi ini membuat sektor industri pengolahan berada dalam status yang tidak menggembirakan.

Jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi negara-negara Asia lainnya, maka kinerja pertumbuhan ekonomi Indonesia relatif lebih buruk, meskipun terdapat tren perbaikan dari tahun ke tahun. China dan India merupakan dua negara Asia yang masih memperoleh pertumbuhan ekonomi tertinggi, yakni masing-masing 11,5% dan 9,4%. Sedangkan Vietnam, Sri Lanka, Pakistan, Filipina, dan Hong Kong juga memperoleh pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dari Indonesia. Estimasi dari Asian Development Bank yang dirilis pada September 2007 hanya menempatkan

Malaysia, Korsel, Taiwan, dan Thailand yang pertumbuhan ekonominya lebih rendah dari Indonesia. Negara seperti China, India, Vietnam, dan Filipina sebetulnya relatif memiliki struktur ekonomi yang hampir sama dengan Indonesia, namun secara konsisten mereka melakukan perbaikan-perbaikan aspek mikroekonomi, seperti kepastian usaha, sehingga kegiatan investasi melaju dengan sangat kencang. Inilah yang membuat negara-negara tersebut secara pasti mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam beberapa tahun terakhir.

### **2.3. Nilai Tukar, Inflasi, Suku Bunga, dan Kredit**

Sepanjang tahun 2007 sebetulnya stabilitas nilai tukar rupiah cukup terjaga, tetapi terdapat tendensi melemahnya nilai

**Tabel 2.**  
**Pertumbuhan Industri Manufaktur Nasional**

<b>Tahun</b>	<b>Pertumbuhan (%)</b>
2004	7,5
2005	5,9
2006	4,6
2007*	5,0

Sumber: Depperin dan BPS, 2007

tukar rupiah terhadap dolar AS, khususnya sejak pertengahan 2007. Pemerintah menetapkan dalam APBN-P 2007 sebesar Rp 9.050 per dolar, tetapi rasanya hal itu sangat sulit dicapai sehingga sampai saat ini rata-rata nilai tukar menjadi Rp 9.125 per dolar. Sebenarnya fakta ini cukup merisaukan mengingat sepanjang 2007 ini dolar AS mengalami pelemahan yang cukup berarti sehingga beberapa mata uang negara lain mengalami penguatan. Melemahnya mata uang dolar AS sebagian disebabkan oleh kasus *subprime mortgage* dan lesunya dunia usaha. Mestinya, dalam situasi tersebut rupiah juga turut menguat, namun nyatanya sepanjang kurun waktu 2007 nilai tukar rupiah relatif melemah terhadap dolar. Secara keseluruhan, melemahnya kurs rupiah tersebut belum sampai mengganggu perekonomian, misalnya kemampuan impor dunia usaha (industri). Bahkan, dalam beberapa hal, melemahnya nilai tukar rupiah menjadi pendorong kenaikan ekspor akibat tingkat kompetisi harga yang lebih baik. Sungguh pun begitu, melemahnya nilai tukar

rupiah tersebut agak mengganggu dalam aspek lainnya, misalnya pembayaran bunga dan cicilan pokok utang negeri. Diperkirakan pembayaran utang luar negeri akan meningkat sebesar Rp 7,2 triliun akibat penurunan nilai tukar rupiah.

Sedangkan untuk inflasi, sampai bulan Oktober 2007 akumulasi inflasi mencapai 5,24%. Nampaknya, target pemerintah untuk mencapai inflasi sebesar 6% pada tahun 2007 sulit tercapai. Penyebab utama dari inflasi sampai saat ini masih berupa kenaikan beberapa bahan pokok yang tidak dapat ditangani dengan baik oleh pemerintah, misalnya minyak goreng. Di luar itu, inflasi dipicu oleh persoalan klise pada saat Bulan Ramadan dan Hari Raya Idul Fitri, di mana saat itu terdapat tendensi peningkatan konsumsi masyarakat yang tidak diikuti oleh kenaikan jumlah pasokan dan distribusi barang. Sedangkan di akhir tahun ini masih ada momentum Hari Natal dan Tahun Baru yang biasanya juga menyumbangkan inflasi cukup besar. Saat ini sumber inflasi tersebut juga kian

## Perkembangan Ekonomi Indonesia 2007

menganga mengingat harga minyak internasional yang demikian tinggi sehingga potensi peningkatan inflasi dari sisi penawaran (*cost-push inflation*) sangat mungkin terjadi akibat kenaikan biaya produksi. Jika seluruh akumulasi sumber pemicu inflasi itu tidak dapat ditangani oleh pemerintah, maka tidak mustahil inflasi 2007 mendekati inflasi tahun 2006 (6,6%).

Di sisi lain, suku bunga telah mengalami penurunan yang berarti dari mulai Januari – Oktober 2007. BI rate pada bulan Januari sebesar 9,50% dan kemudian secara konsisten terus menurun menjadi 8,25% pada Juli 2007. BI rate sebesar itu bertahan hingga Oktober 2007 (Tabel 3) dan diharapkan kondisi itu akan semakin menurun, setidaknya pada awal 2008. Tentu saja penurunan BI rate tersebut juga memicu

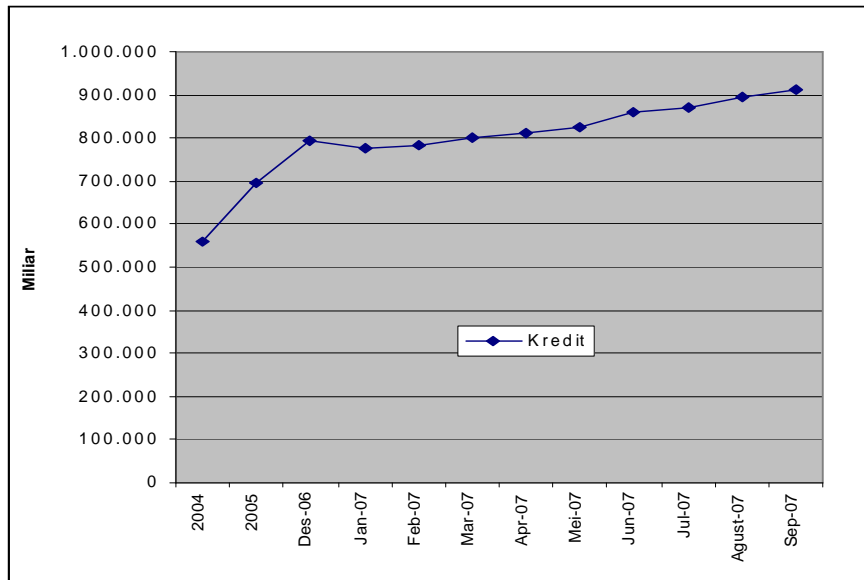
penurunan suku bunga kredit sehingga diharapkan dapat mengerek tingkat investasi. Salah satu dampak dari penurunan suku bunga tersebut dapat dilihat dari kinerja LDR (*loan to deposit ratio*) yang kian meningkat. LDR 2007 diperkirakan sebesar 67,3%, di mana persentase itu yang tertinggi sejak krisis ekonomi. Ini berarti telah terjadi agresivitas penyaluran kredit ke masyarakat. Tabel 5 menunjukkan adanya korelasi antara penurunan BI rate dengan peningkatan penyaluran kredit. Dengan begitu, variabel suku bunga masih menjadi determinan penting bagi penyaluran kredit. Oleh karena itu, pemerintah harus terus berjuang untuk menurunkan BI rate sampai pada level yang kondusif bagi dunia usaha melakukan opsi investasi. Indikator lainnya adalah penurunan NPL (*non-performing loan*) yang

**Tabel 3.**  
**BI Rate Periode Januari – Oktober 2007 (dalam persen)**

Waktu	Besaran
Januari	9,50
Februari	9,25
Maret	9,00
April	9,00
Mei	8,75
Juni	8,50
Juli	8,25
Agustus	8,25
September	8,25
Oktober	8,25

Sumber: Bank Indonesia, 2007

**Tabel 4.**  
**Penyaluran Kredit tahun 2007**



Sumber: Bank Indonesia

sampai Agustus 2007 bertengger pada angka 5,7% (NPL Gross). Sungguh pun begitu, penurunan NPL tersebut masih harus ditelisik lebih dalam mengingat terdapatnya fasilitas *write-off* untuk kredit macet di bank pemerintah (BUMN).

Salah satu kabar yang cukup menggembirakan adalah kinerja pasar saham yang terus membaik dari waktu ke waktu. Indeks harga saham gabungan di Indonesia terus membukukan rekor-rekor baru sehingga pada tahun 2007 selalu berada di atas angka 2000. Kinerja tersebut masih lebih baik daripada Malaysia dan Thailand.

Demikian pula dengan kapitalisasi pasar, sampai pertengahan 2007 telah mencapai 166 miliar US\$, lebih tinggi dari Thailand tetapi lebih rendah dari Malaysia (Tabel 5). Tapi nilai rata-rata kapitalisasi per perusahaan di Indonesia yang terdaftar (*listed*) masih lebih baik ketimbang Malaysia karena jumlah perusahaan *listed* di Malaysia sekitar tiga kali lipat dari Indonesia. Oleh karena itu, tantangan Indonesia adalah meningkatkan jumlah perusahaan *listed* di pasar saham sehingga turut mengangkat nilai kapitalisasi pasar saham. Tentu saja ini bukan sebuah angan-angan yang sulit dicapai mengingat dari tahun ke tahun

**Tabel 5.**  
**Perbandingan Kondisi Pasar Modal Indonesia,**  
**Malaysia, dan Thailand**

Tahun	Indeks	Kapitalisasi Pasar (Miliar US\$)	Jumlah Perusahaan Listed
<b>Indonesia</b>			
2002	424,9	30,0	336
2003	691,9	54,4	336
2004	1.002,2	73,2	335
2005	1.162,6	81,5	341
2006	1.805,5	160,1	345
2007*	2.139,3	166,3	341
<b>Malaysia</b>			
2002	646,3	126,7	865
2003	793,9	168,5	907
2004	907,4	190,0	963
2005	899,8	183,9	1.021
2006	1.096,2	197,8	1.027
2007*	1.354,4	207,4	1.017
<b>Thailand</b>			
2002	356,5	43,9	389
2003	772,2	120,8	406
2004	668,1	115,4	439
2005	713,7	123,8	468
2006	679,8	141,9	475
2007*	776,8	161,2	476

Sumber: Bloomberg, Stock Exchange Web Site, 2007

sosialisasi yang dilakukan oleh pihak yang bergelut di pasar saham semakin intensif sehingga masyarakat dan dunia usaha di Indonesia kian melek dengan pasar saham.

#### **2.4. Pertumbuhan Ekspor, Investasi, dan Konsumsi**

Salah satu sumber pertumbuhan ekonomi yang penting adalah pendapatan yang diperoleh dari ekspor. Sejak tahun 2006 kinerja ekspor Indonesia meningkat cukup

drastis, yang ditunjukkan dari akumulasi nilai ekspor yang hampir mencapai 100 miliar US\$ (2006). Nampaknya, peningkatan nilai ekspor tersebut akan berlanjut pada tahun 2007, karena sampai dengan Juli 2007 total ekspor Indonesia sudah mencapai 63,5 miliar US\$ (atau sekitar 9,2 miliar US\$/bulan). Jika rata-rata nilai ekspor per bulan konstan, maka diperkirakan total ekspor Indonesia 2007 bisa mencapai 110 miliar US\$ (atau naik 10% dari tahun 2006). Tabel 6. mendeskripsikan bahwa sebagian besar nilai ekspor disumbangkan oleh

**Tabel 6.**  
**Nilai Ekspor Indonesia Menurut Sektor**

Sumber: BPS, 2007

sektor non-migas yang mencapai 81,8% dan sektor migas sekitar 18,2%. Jika dibandingkan dengan tahun 2006 (periode Januari-Juli), maka pertumbuhan ekspor non-migas mencapai 20,22%. Sayangnya, pada periode yang sama pertumbuhan ekspor sektor migas justru negatif 8,14%. Secara total, ekspor 2007 pada periode tersebut meningkat 13,86% ketimbang 2006. Sektor non-migas yang menyumbangkan paling besar adalah sektor industri, disusul sektor pertambangan dan pertanian.

Secara lebih rinci, sebagian produk ekspor Indonesia disumbangkan oleh jenis barang-barang yang mengandalkan bahan mentah (*natural resources*), seperti karet alam dan barang dari karet, ikan dan kerang-kerangan, kayu dan barang dari kayu, bahan-bahan mentah, kulit dan barang dari kulit, cokelat dan tembakau, dan lemak serta minyak hewan dan nabati. Produk-produk tersebut mengandalkan sumber daya alam

yang memang menjadi keunggulan komparatif Indonesia. Peningkatan ekspor Indonesia dalam dua tahun terakhir ini (2006-2007) sebagian disebabkan oleh peningkatan harga internasional untuk komoditas primer tersebut, khususnya minyak kelapa sawit dan karet. Dengan begitu, peningkatan ekspor bukan disebabkan oleh peningkatan volume ekspor, tetapi lebih disebabkan rejeki dari kenaikan harga di pasar internasional. Kondisi seperti ini dalam jangka panjang jelas tidak menguntungkan karena tidak mungkin mengharapkan harga di pasar internasional akan terus bergerak seperti itu. Fakta ini perlu dipikirkan agar Indonesia tidak terjerembab di masa-masa mendatang.

Sebagai efek dari kenaikan ekspor, sampai bulan Oktober 2007 jumlah devisa Indonesia sudah mencapai 52,88 miliar US\$ (Tabel 7). Cuma, masalahnya—seperti yang

**Tabel 7.**  
**Cadangan Devisa Tahun 2007**

<b>Negara</b>	<b>Cadangan Devisa (dalam miliar US\$)</b>	<b>Pertumbuhan (%)</b>
China	1.433,60	34,45
Jepang	945,60	5,62
Taiwan	262,94	(1,21)
Korsel	257,29	7,65
India	247,76	39,78
Singapura	152,45	11,43
Hongkong	140,80	5,71
Malaysia	98,20	19,03
Thailand	80,70	20,45
<b>Indonesia</b>	<b>52,88</b>	<b>24,13</b>
Filipina	30,75	33,70
Pakistan	16,12	24,96
Banglades	5,16	32,99
Total	3.724,25	18,38

Keterangan: - Pertumbuhan cadangan devisa merupakan perbandingan dengan tahun 2006  
- Tanda “( )” merupakan pertumbuhan negatif

Sumber: Dikutip dari Kompas, 20 Oktober 2007

sudah disinggung di atas- untuk cadangan devisa persoalan-persoalan yang cukup mengganggu adalah kenaikan ekspor Indonesia selama ini ditopang oleh kenaikan harga beberapa komoditas pertanian di pasar internasional, seperti karet dan CPO. Masalah lain adalah keterlambatan Indonesia untuk mendiversifikasi produk unggulan ekspor, yang selama ini tergantung pada produk tekstil, kertas, kakao, karet, minyak kelapa sawit, dan elektronika. Sebagian produk-produk itu sekarang memiliki tendensi penurunan nilai ekspor setiap tahunnya, seperti tekstil dan

kertas. Produk-produk tersebut tingkat kompetisinya juga semakin ketat di pasar internasional. Akibatnya, akumulasi dari keterlambatan melakukan diversifikasi produk yang berorientasi ekspor dan ketergantungan terhadap kenaikan harga di pasar internasional berpotensi menjerembabkan Indonesia dalam meraih keuntungan perdagangan internasional (ekspor) di masa depan.

Kinerja ekspor yang relatif bagus tersebut sayangnya tidak diikuti dengan penampilan investasi yang atraktif, baik investasi domestik (PMDN) maupun asing

(PMA). PMDN, misalnya, sampai bulan Mei 2007 baru terdapat persetujuan investasi senilai Rp 110,6 triliun. Dari persetujuan tersebut yang direalisasikan hanya Rp 18,61 triliun (16,8%). Sedangkan untuk PMA, pada periode Januari – September 2007 jumlah realisasi investasi mencapai Rp 76,730 triliun. Angka ini mengalami kenaikan yang cukup berarti dibanding tahun sebelumnya, karena pada tahun 2006 total realisasi PMA hanya mencapai Rp 53,792 triliun. Namun peningkatan investasi itu jelas masih jauh dari memadai untuk menggerakkan kegiatan ekonomi, karena pada tahun 2007 sekurangnya dibutuhkan investasi senilai Rp 958 triliun dan tahun 2008 sebesar Rp 1.039 triliun untuk memacu perekonomian. Dari kebutuhan investasi sebesar itu, pemerintah paling besar hanya dapat mencukupi 20%, sehingga sebesar 80% harus berasal dari sektor swasta (baik domestik maupun asing).

Pemerintah sebetulnya sudah merespons masalah investasi tersebut dengan beragam kebijakan, di antaranya empat paket kebijakan ekonomi di bidang perbaikan investasi, reformasi sektor keuangan, percepatan pembangunan infrastruktur, dan pemberdayaan UMKM (usaha mikro, kecil, dan menengah). Kebijakan yang sebenarnya sudah sangat rinci tersebut sayangnya masih kedodoran dalam implementasi sehingga dampaknya kurang dapat dirasakan. Pembangunan infrastruktur, misalnya, hingga kini nyaris tidak ada perbaikan yang berarti. Pasokan listrik dan kondisi jalan masih

memprihatinkan sehingga minat investor untuk menanamkan modalnya menjadi kian mengecil. Faktor inilah yang menjadi salah satu penyebab lesunya investasi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir dan bukan semata akibat belum pulihnya krisis ekonomi. Implikasinya, daya tarik investasi di Indonesia juga semakin merosot dari tahun ke tahun, jauh di bawah India, Vietnam, dan Thailand. Sebaliknya, China secara konsisten dalam tujuh tahun terakhir bertengger di tempat teratas sebagai negara yang paling memiliki daya tarik investasi (Tabel 8).

Isu lainnya yang perlu diperhatikan adalah mengenai konsumsi. Di sini, tampaknya konsumsi swasta masih menjadi salah satu sumber pertumbuhan ekonomi yang terpenting, di luar permintaan domestik (*domestic demand*). Sampai pada Kuartal Kedua 2007, kontribusi konsumsi swasta masih lebih besar ketimbang investasi. Sedangkan pengeluaran pemerintah pada Kuartal Kedua 2007 menurun drastis apabila dibandingkan dengan Kuartal Kedua 2006. Secara keseluruhan, pengeluaran pemerintah memang tidak menyumbang terlalu besar terhadap pertumbuhan ekonomi.

Situasi tersebut memang jauh dari ideal mengingat pilar pertumbuhan ekonomi masih didominasi oleh konsumsi swasta sehingga sulit untuk mengharapkan hal itu akan berkesinambungan.



**Tabel 8.**  
**Besar Peringkat Daya Tarik Investasi**

Peringkat	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	China	China	China	China	China	China	China
2	USA	USA	Thailand	Thailand	Thailand	India	India
3	Thailand	Thailand	USA	USA	India	Thailand	Vietnam
4	Indonesia	Indonesia	Indonesia	Vietnam	Vietnam	Vietnam	Thailand
5	Malaysia	India	Vietnam	India	USA	USA	USA
6	Taiwan	Vietnam	India	Indonesia	Rusia	Rusia	Rusia
7	India	Taiwan	Korea	Korea	Indonesia	Korea	Brazil
8	Vietnam	Korea	Taiwan	Taiwan	Korea	Indonesia	Korea
9	Korea	Malaysia	Malaysia	Malaysia	Taiwan	Brazil	Indonesia
10	Filipina	Singapura	Brazil	Rusia	Malaysia	Taiwan	Taiwan

Sumber: Jetro, 2006

Memang, kuatnya konsumsi swasta sebagai sumber pertumbuhan ekonomi menunjukkan bahwa daya beli masyarakat mulai meningkat, namun dalam beberapa hal itu hanya terjadi pada barang tertentu, seperti peningkatan pembelian mobil. Tahun 2007 diperkirakan jumlah mobil yang terjual mencapai 380.000 – 400.000, meningkat dibandingkan 2006 yang penjualannya kurang dari 319.000. Pada Semester Pertama

2007 (Juni), total penjualan sudah mencapai 196.184 atau meningkat sebesar 31,1% dibandingkan periode yang sama 2006 (Tabel.9).

## 2.5. Defisit Fiskal, Subsidi, dan Utang Luar Negeri

Sejak krisis ekonomi 1997/1998 anggaran Indonesia selalu mengalami defisit dan cenderung membesar dari waktu ke

**Tabel 9.**  
**Penjualan Mobil Domestik**

Bulan	2006 (dalam unit)	2007 (dalam unit)	Persentase Perubahan*
Januari	26.622	26.800	0,66
Februari	25.957	23.806	-9,03
Maret	26.833	33.905	26,35
April	22.577	35.340	56,53
Mei	23.079	38.333	66,09
Juni	24.566	38.000**	54,68
<b>Total</b>	<b>149.634</b>	<b>196.184</b>	<b>31,1</b>

Keterangan: - \*) Persentase perubahan merupakan perubahan dari periode yang sama tahun sebelumnya.

\*\*\*) Merupakan angka prediksi

Sumber: Gaikindo, 2007

**Tabel 10.**  
**Ringkasan Pendapatan dan Belanja 2007(dalam triliun rupiah)**

Sumber: Departemen Keuangan, 2007

waktu. Pada tahun anggaran 2006 jumlah defisit mencapai sekitar Rp 33 triliun dan tahun 2007 ini APBN menetapkan jumlah defisit Rp 40 triliun. Besarnya defisit tersebut secara keseluruhan setara dengan 1,1% dari PDB. Sumber defisit itu sebagian disumbangkan dari subsidi listrik dan BBM. Dalam APBN 2007, jumlah subsidi untuk BBM dialokasikan sebesar Rp 61,8 triliun dan subsidi non-BBM sebesar 41,1 triliun. Namun, nampaknya defisit fiskal itu akan melonjak jika melambungnya harga minyak tersebut tidak dapat dikendalikan. Dalam APBN-P 2007 pemerintah telah mengubah rencana defisit menjadi sekitar Rp 58 triliun, atau setara 1,5% dari PDB (Tabel 11). Sampai akhir tahun ini, diprediksikan defisit fiskal akan melambung menjadi Rp 76,4 triliun akibat kenaikan asumsi harga minyak dari 60 US\$/barrel menjadi 72,59 US\$ sepanjang tahun 2007. Di sinilah sangat mungkin terdapat insentif bagi pemerintah untuk mencari dana dari sumber-sumber

yang bermasalah, misalnya utang luar negeri dan privatisasi, agar dapat menutup defisit fiskal tersebut. Hal ini dapat dilihat dari rencana pemerintah untuk melakukan privatisasi besar-besaran pada tahun 2008. Tampaknya, upaya privatisasi tersebut tidak sekadar sebagai cara untuk memperbaiki kinerja BUMN, tetapi juga agenda untuk meningkatkan penerimaan pemerintah.

Masalah fiskal lainnya adalah ketergantungan yang cukup besar penerimaan negara dari sumber pajak. Tabel 2.11. secara jelas menunjukkan peran pajak dalam penerimaan negara cenderung meningkat dari tahun ke tahun, walaupun dalam periode 2005-2006 terdapat tendensi penurunan. Tercatat sumbangan pajak terhadap APBN terbesar pada tahun 2004, yakni 79,7%. Sedangkan tahun 2006 menurun menjadi 64,3% dan meningkatkan kembali menjadi 70,4% pada 2007. Salah satu penyebab penurunan tersebut disebabkan oleh lesunya iklim bisnis akibat

**Tabel 11.**  
**Kinerja Perpajakan Tahun 2000-2007**

<b>Tahun</b>	<b>PDB (Rp triliun)</b>	<b>Peranan dalam APBN (%)</b>	<b>Rasio Pajak (%)</b>	<b>Jumlah WP (Juta)</b>	<b>Penerimaan Pajak (Rp triliun)</b>
2000	1.315	53,6	11,8	1,9	124
2001	1.476	61,1	12,8	2,5	157
2002	1.610	70,4	13,1	2,9	180
2003	1.791	73,9	13,8	3,3	211
2004	1.990	79,7	14,0	3,6	239
2005	2.624	71,5	13,6	10,0	303
2006	3.040	64,3	13,4	12,0	348
2007	3.531	70,4	14,4	-	509

Sumber: diolah dari beberapa sumber

kenaikan harga BBM pada Oktober 2005. Tetapi, diyakini seiring dengan membaiknya perekonomian dan intensifikasi jumlah wajib pajak diharapkan kontribusi penerimaan pajak itu akan meningkat kembali pada tahun-tahun berikutnya. Keberhasilan paling mencolok dari sektor pajak ini dalam dua tahun terakhir (2005-2006) adalah peningkatan wajib pajak (WP) secara drastis, dari semula hanya 3,6 juta WP pada tahun 2004 menjadi 10 juta (2005) dan 12 juta (2006). Intensifikasi WP ini sepertinya akan terus dilakukan oleh pemerintah sehingga diharapkan rasio pajak dapat meningkat sekitar 20% pada tahun-tahun mendatang (seperti yang terjadi di negara-negara tetangga).

Dalam jangka panjang ketergantungan penerimaan negara terhadap pajak ini mesti diwaspadai karena perekonomian tidak selalu

stabil. Jika perekonomian ambruk, pasti akan berdampak terhadap penerimaan pajak. Jadi, diversifikasi penerimaan negara harus dijadikan agenda prioritas agar tidak sepenuhnya tergantung kepada pajak. Seperti dipahami, beberapa instrumen yang bisa dipakai untuk meningkatkan penerimaan negara antara lain adalah ekspor dan peningkatan kinerja BUMN. Ekspor dalam tahun 2006 dan 2007 menunjukkan perkembangan yang fantastis sehingga mendonorkan penerimaan negara yang cukup besar. Tentu saja pemerintah harus kembali menggelorakan ekspor, karena pada tahun 2006-2007 sebetulnya kenaikan ekspor tersebut lebih banyak disebabkan karena kenaikan harga pada komoditas-komoditas tertentu, seperti CPO/minyak sawit dan karet (bukan karena penambahan volume ekspor). Sedangkan efisiensi BUMN mulai dijalankan secara intensif akhir-akhir

**Tabel 12.**  
**Posisi Pinjaman Luar Negeri 2003 – 2007 (dalam juta US\$)**

Uraian	2003	2004	2005	2006	2007*
Saldo awal	63.763	68.914	63.575	63.094	62.021
Tambahan utang	5.224	2.602	5.538	3.661	631
Saldo sementara	68.988	71.517	74.113	66.755	62.652
Cicilan pokok	4.956	5.222	3.838	5.787	2.596
Saldo akhir	68.914	68.575	63.094	62.021	59.084

Keterangan: \*) Per 30 Juni 2007

Sumber: Depkeu, 2007

ini sehingga diharapkan dalam beberapa tahun ke depan sebagian besar BUMN sudah menghasilkan profit.

Khusus mengenai upaya untuk menaikkan penerimaan dari sektor pajak, Indonesia harus melakukan upaya-upaya reformasi agar publik mau membayar pajak secara sukarela. Data yang tersedia mendeskripsikan dua hal yang menarik diamati dari aspek ini dibandingkan dengan negara-negara ASEAN. *Pertama*, item pajak Indonesia ternyata jauh lebih besar daripada negara-negara ASEAN lain, yakni sejumlah 52 item. Di bawah Indonesia adalah Thailand dan Vietnam, yakni masing-masing 44 item. Sedangkan Singapura item pajaknya cuma 19. *Kedua*, sebagai konsekuensi dari banyak item pajak, di Indonesia waktu mengurus pajak sangat lama, yaitu mencapai 560 jam. Ini hanya lebih baik dari Vietnam yang mencapai 1050 jam. Waktu pengurusan pajak yang lama ini tentu menjadi insentif bagi masyarakat untuk tidak membayar pajak karena mereka kehilangan waktu yang

banyak (*opportunity cost of time*). Oleh karena itu, harus mulai dipikirkan untuk melakukan reformasi birokrasi agar pengurusan pajak ini tidak terlalu lama sehingga penduduk atau dunia usaha menjadi lebih ramah untuk membayar pajak.

Sementara itu, masalah utang luar negeri sampai sekarang masih menjadi hantu dalam perekonomian, khususnya dalam kaitannya dengan anggaran negara. Sampai pertengahan tahun 2007 (Juni) jumlah utang luar negeri Indonesia masih mencapai 59 miliar US\$ (atau sekitar Rp 546 triliun) [Tabel 13]. Jumlah utang luar negeri tersebut memang semakin menurun dari tahun ke tahun sehingga dapat dikatakan cukup menggembirakan. Sebaliknya, utang dalam negeri kian bertambah dari tahun ke tahun, bahkan sejak tahun 2005 jumlah utang domestik lebih besar dari utang luar negeri. Walaupun begitu, jumlah utang luar negeri yang semakin menurun tersebut tidak lantas membuat struktur perekonomian

**Tabel 13.**  
**Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Penduduk Miskin</b> (dalam juta jiwa)	<b>Persentase Penduduk Miskin</b>
1996	34,01	17,74
1998	49,50	24,23
1999	47,97	23,43
2000	38,70	19,14
2001	37,90	18,41
2002	38,40	18,20
2003	37,30	17,42
2004	36,10	15,56
2005	35,10	15,97
2006	39,30	17,75
2007	37,17	16,58

Keterangan: - Jumlah dan persentase penduduk miskin di atas merupakan gabungan dari desa dan kota

Sumber: BPS, 2007

menjadi lebih sehat. Sampai tahun 2008, diperkirakan rasio utang luar negeri terhadap PDB masih sekitar 34%. Sedangkan dalam anggaran 2007, pembayaran cicilan pokok dan bunga utang luar negeri sejumlah Rp 54,75 triliun. Diperkirakan jumlah cicilan utang itu akan membengkak sekitar Rp 7,2 triliun akibat melemahnya nilai tukar rupiah. Dari aspek ini kelihatan bahwa utang luar negeri dan dalam negeri telah menjepit anggaran negara karena ruang untuk alokasi kepentingan publik menjadi terbatas (pendidikan, kesehatan, dan lain-lain).

Di luar aspek tersebut, persoalan utang luar negeri di Indonesia sebenarnya mulai terasa agak serius setelah terjadi transfer netto modal keluar sejak tahun 1985. Transfer netto terjadi jika cicilan utang luar

negeri lebih besar daripada jumlah utang baru setiap tahunnya. Dengan kata lain, transfer netto modal keluar (*net resource transfer*) semakin besar. Sebagai contoh, cicilan utang pemerintah Indonesia mencapai US\$ 3,97 miliar pada tahun 1985. Sementara utang baru Indonesia pada tahun itu berjumlah US\$ 3,57 miliar, artinya telah terjadi transfer netto modal keluar sebesar 0,4 miliar pada tahun tersebut. Transfer modal keluar tersebut cenderung akan lebih besar pada tahun-tahun yang akan datang karena pokok pinjaman dari utang-utang dekade sebelumnya sudah mulai jatuh tempo. Sejak saat itulah Indonesia terjatuh dalam perangkap ULN (*debt trap*), yang jumlah kesenjangan antara utang baru dengan jumlah cicilan kian membesar setiap

tahunnya. Tentu saja kondisi tersebut sangat mencemaskan karena Indonesia berada dalam siklus ketergantungan yang tidak jelas jalan keluarnya.

## **2.6. Tingkat Kemiskinan dan Pengangguran**

Salah satu persoalan yang masih mengemuka pada tahun 2007 adalah kemiskinan dan pengangguran. Lepas dari kontroversi mengenai parameter untuk menghitung kemiskinan, terlihat bahwa jumlah orang miskin pada era Orde Baru terus menurun dari tahun ke tahun. Pada tahun 1976 ketika awal-awal pembangunan jumlah orang miskin mencapai 54,2 juta (40,08%), tahun 1987 menurun menjadi 30 juta ((17,42%), dan pada tahun 1996 sebelum krisis tinggal 22,5 juta (11,3%). Tetapi, semenjak krisis terjadi diperkirakan sampai pertengahan 1998 jumlah orang miskin mencapai 79,8 juta, (BPS, 1998). Jumlah penduduk miskin tersebut sebetulnya sempat turun pada tahun 2003-2005. Namun, pemerintah kembali membuat blunder kebijakan dengan menaikkan harga BBM secara berlebihan (sekitar 100%) pada bulan Oktober 2005 sehingga berdampak kepada peningkatan kembali jumlah penduduk miskin. Tercatat pada bulan Maret 2006 penduduk miskin melonjak kembali menjadi 39,30 juta (17,75%), padahal pada bulan Februari 2005 'hanya' sebesar 35,1 juta jiwa. Selanjutnya pada tahun 2007 angka kemiskinan tersebut menurun kembali

dibandingkan 2006, yakni menjadi 37,17 juta (16,58%) [Tabel 13].

Pemerintah sendiri sudah merespons persoalan kemiskinan tersebut dengan beragam program pengurangan kemiskinan yang tentu berimplikasi terhadap peningkatan anggaran bagi penanganan kemiskinan. Dalam tahun anggaran 2007 jumlah dana yang dialokasikan untuk penanganan kemiskinan mencapai Rp 51 triliun dan pada tahun anggaran 2008 dinaikkan menjadi Rp 65,5 triliun (Tabel 14). Sayangnya, hingga kini program-program antikeiskinan yang diluncurkan oleh pemerintah masih jauh dari ideal bagi pengurangan angka kemiskinan. Program PNPM-mandiri (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri) yang dilakukan pemerintah pada tahun 2007 juga belum menyentuh kepada upaya pemberdayaan yang lebih kongkret sehingga stereotip program karitas masih terlihat dari program itu, misalnya program bantuan langsung tunai (BLT) dan beras untuk rakyat miskin (raskin). Inilah yang menjadi alasan mengapa program yang diluncurkan oleh pemerintah tidak terlalu memiliki dampak terhadap pengurangan kemiskinan, meskipun dari segi jumlah dana yang dikeluarkan cukup besar.

Sedangkan untuk masalah pengangguran, tahun 2005-2006 juga terdapat peningkatan yang cukup signifikan. Jumlah pengangguran terbuka mencapai 10,8 juta, sedangkan setengah menganggur

**Tabel 14.**  
**Anggaran untuk Program Kemiskinan (dalam triliun rupiah)**

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran</b>
2004	18
2005	23
2006	42
2007	51
2008	65,5

Sumber: Kompas, 19 April 2007

(bekerja kurang dari 35 jam/minggu) sebesar 29,64 juta. Sehingga, secara aktual pengangguran di Indonesia sebetulnya sekitar 40 juta, atau setara dengan 40% dari jumlah angkata kerja. Pengangguran itu di samping disebabkan oleh krisis ekonomi dan kebijakan kenaikan harga BBM tahun 2005 (yang menyebabkan banyak perusahaan bangkrut), juga dikarenakan penurunan elastisitas pertumbuhan ekonomi terhadap penyerapan tenaga kerja. Pada periode Februari 2005 – Februari 2006, misalnya, setiap satu persen pertumbuhan ekonomi hanya menyerap 42.181 tenaga kerja. Bandingkan dengan periode Agustus 2002 – Agustus 2003 yang setiap satu persen pertumbuhan ekonomi masih menyerap tenaga kerja sebesar 252.634. Faktor ini pula yang menyebabkan terjadi pembengkakan tenaga kerja di sektor informal, di mana pada tahun 2005 pekerja yang mencari nafkah di sektor informal mencapai 66,52 juta (70%) dari total tenaga kerja sebanyak 94,95 juta penduduk yang bekerja. Sementara itu,

jumlah pengangguran pada Februari 2007 sedikit menurun menjadi 9,75% dari semula 10,45% (Februari 2006). Dilihat dari sebaran geografis, maka pengangguran di Pulau Jawa pada 2007 paling tinggi dibandingkan dengan wilayah-wilayah lainnya.

Kunci penanganan pengangguran ini adalah bagaimana membuat pertumbuhan ekonomi selaras dengan pertumbuhan sektor riil. Tetapi, justru masalah ini yang tidak terjadi di Indonesia, di mana sumber pertumbuhan ekonomi lebih banyak disokong oleh sektor finansial yang kurang memiliki dampak terhadap penyerapan tenaga kerja. Oleh karena itu, ke depan pemerintah harus menggenjot investasi di sektor riil, khususnya sektor pertanian dan industri manufaktur, sehingga penyerapan tenaga kerja menjadi lebih cepat. Kedua sektor tersebut jelas memiliki relasi yang tinggi terhadap tenaga kerja karena sifatnya yang tidak terlalu padat modal, kecuali sektor manufaktur yang

## Perkembangan Ekonomi Indonesia 2007

menggunakan teknologi tinggi. Sayangnya, skenario tersebut sampai kini belum berjalan dengan baik sehingga pertumbuhan ekonomi yang diperoleh tidak menyertakan penyerapan tenaga kerja. Jadi, sekurangnya dua agenda berikut harus dikerjakan oleh

pemerintah. *Pertama*, mengupayakan perbaikan iklim investasi sehingga sektor riil dapat tumbuh dengan baik. *Kedua*, memprioritaskan investasi di sektor riil yang mampu menyerap tenaga kerja, khususnya di sektor pertanian dan industri manufaktur.

**Tabel 15.**  
**Angkatan Kerja dan Persentase Pengangguran (Februari 2007)**

Daerah	Angkatan Kerja (juta)	Bekerja (juta)	Pengangguran (%)	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (%)
Sumatera	21,45	19,38	9,62	66,68
Jawa	64,81	58,07	10,39	65,80
Bali dan NTT	6,22	5,88	5,49	73,93
Kalimantan	6,16	5,67	7,95	71,02
Sulawesi	7,26	6,54	9,94	63,40
Maluku dan Papua	2,24	2,04	8,77	70,63
<b>Total Indonesia</b>	<b>108,13</b>	<b>97,58</b>	<b>9,75</b>	<b>66,60</b>

Keterangan: - Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) adalah rasio jumlah angkatan kerja terhadap jumlah penduduk usia kerja (15 +)  
- Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) adalah rasio jumlah pengangguran terbuka terhadap jumlah angkatan kerja

Sumber: BPS; dalam Sindo 16 Mei 2007